ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.2.2024 г.
COM(2024) 72 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно въздействието на Директива 2014/55/ЕС върху вътрешния пазар и върху въвеждането на електронно фактуриране при обществените поръчки

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

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно въздействието на Директива 2014/55/ЕС върху вътрешния пазар и върху въвеждането на електронно фактуриране при обществените поръчки

ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад се анализира въздействието на Директива 2014/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно електронното фактуриране при обществените поръчки върху вътрешния пазар и върху въвеждането на електронното фактуриране в Европейския съюз. По-специално той се основава на резултатите от оценката на това законодателство, извършена от Европейската комисия („Комисията“)[1].

Целта на Директивата относно електронното фактуриране при обществените поръчки („директивата“)[2] бе да се подобри функционирането на вътрешния пазар чрез хармонизиране на правилата за електронно фактуриране в публичния сектор в Европейския съюз, както и да се намалят пречките пред трансграничните обществени поръчки, породени от недостатъчната оперативна съвместимост между националните системи и правни изисквания в областта на електронното фактуриране. Освен това директивата имаше за цел да се осигури всеобхватно и хармонизирано въвеждане на електронното фактуриране, като се използва общ стандарт — европейският стандарт за електронно фактуриране, който беше от съществено значение за постигането на целите на директивата.

Комисията извърши дейности по събиране на данни и консултации с различни категории заинтересовани страни. Освен това тя възложи извършването на външно проучване за анализ на изпълнението на директивата и за оценка на нейното функциониране. Въз основа на тези дейности през 2023 г. беше извършена оценка на директивата. Бяха събрани и анализирани данни от вторични източници, включително статистически данни, законодателни документи, доклади и проучвания. Полевите изследвания включваха покана за представяне на доказателства и целенасочени консултантски дейности под формата на проучвания и интервюта с различни групи заинтересовани страни, включително национални органи, малки и средни предприятия (МСП), големи предприятия, доставчици на услуги и решения за електронно фактуриране, доставчици на софтуер за планиране на ресурсите на предприятието[3] (ERP) и основни професионални организации, извършващи дейност в този сектор, като OpenPeppol и Global Exchange Network Association (GENA), бившата Европейска асоциация на доставчиците на услуги за електронно фактуриране (EESPA). Бяха разработени също така казуси, обхващащи включените в извадката държави, които бяха използвани като източници на информация.

Настоящият преглед е в съответствие с член 12 от директивата, който изисква от Комисията да направи преглед на въздействието ѝ върху вътрешния пазар и на

[1] SWD(2024)39

[2] Директива 2014/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно електронното фактуриране при обществените поръчки, ОВ L 133, 6.5.2014 г. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055

[3] Планирането на ресурсите на предприятието представлява софтуер за управление на бизнес процеси, който дава възможност на дадена организация да използва система от интегрирани приложения за управление на дейността и за автоматизиране на много бекофис функции, като например снабдяване, производство, технологии, счетоводни и помощни услуги и човешки ресурси.

въвеждането на електронното фактуриране при обществените поръчки в рамките на три години от крайния срок за транспонирането ѝ, което за нецентралните органи трябва да се извърши до април 2020 г.

КОНТЕКСТ И ПРЕДИСТОРИЯ НА ДОКЛАДА

Директивата е част от последващите действия по отношение на стратегията на Комисията от 2012 г. за електронните обществени поръчки[4], която имаше за цел модернизирането на обществените поръчки и насърчаването на цифровизацията на публичната администрация в рамките на ЕС.

В Програмата в областта на цифровите технологии за Европа от 2010 г.[5] Комисията призна потенциала на електронното фактуриране за ключов фактор за цифровата икономика и средство за насърчаване на цифровия единен пазар. През 2010 г. политиката на ЕС относно електронното фактуриране беше популяризирана със съобщението „Реализиране на ползите от електронното фактуриране за Европа“[6], в което се препоръчва приемането му и разработването на стандарт. Две години по-късно обаче нямаше значителна промяна в средата за електронно фактуриране при обществените поръчки. Поради това в резолюция от април 2012 г. Европейският парламент призова до 2016 г. електронното фактуриране да стане задължително при обществените поръчки, а държавите членки призоваха за мерки за насърчаване на електронното фактуриране на неофициалното заседание на Съвета по конкурентоспособност от февруари 2012 г. и в заключенията на Европейския съвет от юни 2012 г.[7]

Това доведе до оценка на въздействието от 2013 г., придружаваща предложението за директивата, в която се разглеждат резултатите от насърчаването на въвеждането на електронното фактуриране и оперативната съвместимост при обществените поръчки. Към онзи момент електронното фактуриране представляваше 4—15 % от процедурите за фактуриране в ЕС и поставяше особени предизвикателства както за малките и средните предприятия (МСП), така и за големите предприятия, поради липсата на оперативна съвместимост.

Електронното фактуриране в частния сектор се прилага от 80-те години на миналия век чрез системите за електронен обмен на данни (EDI) за стандартизиране на електронната комуникация между търговските партньори. EDI се използва най-вече в отрасли като автомобилостроенето, търговията на дребно и логистиката. От 2005 г. насам някои държави членки започнаха да налагат задължителното използване на специфични национални формати за електронно фактуриране и законови изисквания към доставчиците от публичния сектор. Тези формати не бяха оперативно съвместими и принудиха доставчиците да спазват различни правила при трансграничната търговия.

От 2007 г. насам Европейският съюз подкрепя проекти, насочени към хармонизиране на процесите на обществените поръчки, включително, наред с другото, електронното

[4] COM/2012/0179 final, Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитата на регионите, Стратегия за електронни обществени поръчки. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN

[5] COM(2010)245 окончателен, Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Програма в областта на цифровите технологии за Европа („Digital Agenda for Europe“), 19.5.2010 г., https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF

[6] COM (2010) 712 окончателен, Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Реализиране на ползите от електронното фактуриране за Европа, 2.12.2010 г. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:en:PDF

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

фактуриране. През 2008 г. финансираният от ЕС общоевропейски проект за електронно възлагане на обществени поръчки (Peppol) беше иницииран от 18 правителствени агенции в 11 държави членки, за да се улеснят трансграничните електронни обществени поръчки въз основа на работата на Европейския комитет по стандартизация (CEN). Той включваше набор от технически спецификации, които да бъдат внедрени в съществуващи решения за електронни обществени поръчки, за да се превърнат в оперативно съвместими, като той се разви в мрежа от точки за достъп за обмен на електронни фактури и други документи. През 2012 г. беше създадена асоциацията OpenPeppol от група държави членки, за да се гарантира устойчивостта на резултатите от проекта. Оттогава насам се наблюдава значително разширяване на общността на членовете ѝ и на мрежата ѝ[8].

ТРАНСПОНИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДИРЕКТИВАТА

Директивата беше приета през април 2014 г. с общата цел да се подобри функционирането на вътрешния пазар чрез намаляване на пречките при трансграничните обществени поръчки, причинени от недостатъчната оперативна съвместимост между националните правни изисквания и стандарти за електронно фактуриране.

Освен тази обща цел директивата имаше две специфични цели: i) да се намали сложността и да се подобрят яснотата и правната сигурност за икономическите оператори, като се даде възможност на фирмите да изпращат фактури по стандарти, с които са запознати и които биха били широко приети; ii) и да се намалят оперативните разходи за икономическите оператори, участващи в трансгранични обществени поръчки, като например разходите за поддръжка на множество стандарти и системи за електронно фактуриране.

В крайна сметка оперативната цел на директивата беше да се създадат условия за появата на технически решения за електронно фактуриране при обществените поръчки, които биха осигурили трансгранична оперативна съвместимост, така че комуникацията и постигането на съответствие между системите за електронно фактуриране да отнемат по-малко ресурси, а купувачите и продавачите да имат възможност да обменят фактури за обществени поръчки при най-ниски разходи и с минимална сложност.

За постигането на тези цели, съгласно член 3 от директивата, Комисията възложи на първо място разработването на европейски стандарт за семантичен модел на данните на електронната фактура, който по същество представлява съдържанието на фактурата, списъка с елементи или термини, които тя трябва да съдържа („европейски стандарт за електронно фактуриране“ или „европейски стандарт“)[9]. Второ, тя изиска да се определят ограничен брой видове синтаксис (формат или език), които да отговарят на европейския стандарт. Този стандарт бе предназначен също така за подкрепа на законодателството на ЕС относно данъка върху добавената стойност (ДДС). Отговорността за създаването на стандарта бе поверена на Европейския комитет по стандартизация (CEN). Комисията отправи искане към CEN да изготви насоки относно оперативната съвместимост на преноса[10], дори тези насоки да не са обвързващи за възлагащите органи и възложителите.

[8] https://peppol.org/

[9] Европейският стандарт за електронно фактуриране е разработен от CEN и публикуван от Европейската комисия. В него се определят основните бизнес условия на дадена електронна фактура в семантичен модел на данни. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard

[10] Чрез европейския стандарт за електронно фактуриране се преодолява проблемът с предаването на електронните фактури с доклад с насоки. Насоките подпомагат изпълнителите при избора и разработването на решения за предаване. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

Набор от спомагателни документи, публикувани едновременно от CEN, придружават стандарта.

За да се стимулира въвеждането на електронното фактуриране при обществените поръчки в ЕС, член 7 от директивата изискваше всички публични администрации в Европа да получават и обработват електронни фактури, издадени в резултат на изпълнението на договори, за които се прилагат директивите на ЕС за обществените поръчки (Директива 2009/81/ЕО[11], Директива 2014/23/ЕС[12], Директива 2014/24/ЕС[13] и Директива 2014/25/ЕU[14]), ако електронната фактура е съобразена с европейския стандарт.

До април 2019 г. централните органи трябваше да приведат дейността си в съответствие с разпоредбите на директивата, а нецентралните органи трябваше да сторят това до април 2020 г. в държавите членки, избрали едногодишно удължаване за нецентралните възлагащи органи в националното си транспониращо законодателство.

До юли 2023 г. е постигнат значителен напредък по отношение на въвеждането на електронното фактуриране в Европейския съюз. Всички държави членки са транспонирали директивата в националното си законодателство. Седемнадесет от 27-те държави членки са въвели законодателство, което задължава доставчиците да издават електронни фактури на публичния сектор — изцяло въведено в 13 от тях и само частично в четири държави членки. Някои от тях са наложили задължението на доставчиците точно от момента на транспониране на директивата. Освен това девет държави членки разшириха обхвата на електронното фактуриране с включване на договори за обществени поръчки под праговете на ЕС.

ТЕКУЩО РАЗВИТИЕ НА ЕЛЕКТРОННОТО ФАКТУРИРАНЕ

Появата на нови политически инициативи на ЕС, по-специално неотдавнашните законодателни предложения „ДДС в ерата на цифровите технологии (ViDA)[15]“, ще преобрази европейската среда за електронно фактуриране през следващите години. На 8 декември 2022 г. Комисията прие набор от предложения за модернизиране и подобряване на системата на ЕС за целите на ДДС. Тази реформа има за цел да се разшири обхватът на политиката на ЕС, за да обхване сделките между предприятия (B2B), чрез прилагане на цифрово отчитане на ДДС в „почти в реално време“ за трансгранични сделки в ЕС, основано на електронно фактуриране, и превръщане на електронното фактуриране в система по подразбиране при издаването на фактури до януари 2028 г. Освен това инициативата ViDA е насочена към укрепване на вътрешния пазар, тъй като осигурява по-голямо съответствие между националните системи в ЕС: приемането на европейския стандарт ще трябва да бъде гарантирано във всички национални системи за електронно фактуриране. В крайна сметка инициативата ViDA предоставя възможност за насърчаване на цифровата интеграция между предприятията в рамките на цифровия единен пазар, за укрепване на стандартизацията на електронното

[11] Директива 2009/81/ЕО НА Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО (текст от значение за ЕИП), ОВ L 216, 20.8.2009 г., стр. 76—136.
[12] Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия, текст от значение за ЕИП, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1—64.
[13] Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, ОВ L 94, 28.3.2014 г.
[14] Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243—374.
[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_en

фактуриране и за стимулиране на иновациите.

Друг важен аспект на развитието на електронното фактуриране е свързан с нарастващото влияние на европейския стандарт за електронно фактуриране на международно равнище. За да се насърчи конкурентоспособността на европейските предприятия и да се укрепи позицията на ЕС като световен лидер в областта на стандартизацията, Комисията активно насърчава модела на ЕС, основан на европейския стандарт и спецификациите на Peppol. Понастоящем държави извън ЕС, като Австралия, Япония, Малайзия, Нова Зеландия и Сингапур, са основали своите национални спецификации за електронно фактуриране на европейския стандарт под формата на разширения и се интересуват активно от международния модел на фактуриране Peppol (PINT)[16], който функционира от юли 2023 г. и представлява систематично обобщение на европейския стандарт, улеснявайки оперативно съвместимия обмен на фактури в мрежата Peppol на международно равнище. Други държави и региони използват PINT като референтен, като го адаптират към специфичните си нужди. Сътрудничеството в областта на електронното фактуриране с партньорските държави от ЕС предоставя възможност максимално да се увеличат инвестициите и внедряванията, които вече са направени от дружества от ЕС, и да се сведат до минимум търговските разходи чрез насърчаване на оперативната съвместимост на електронното фактуриране във всички региони.

И накрая, новите технологии и новаторските подходи трансформират бъдещето на електронното фактуриране. За да се постигне една по-екологична Европа, отчитането на емисиите може да стане по-прецизно, като емисиите се изчисляват и оповестяват на равнище ред-позиция в рамките на електронни фактури, което подобрява екологичната отчетност. За данъчни цели, с цифровите декларации за ДДС, предварително попълнени с данни от електронните фактури, предприятията се улесняват да спазват изискванията. Предварителните данъчни изчисления, поддържани от изкуствен интелект (ИИ), биха дали възможност за прогнозиране на размера на данъка за предприятията и физическите лица. Борбата срещу измамите използва семантичен анализ, ръководен от изкуствен интелект, машинно обучение и извличане на данни от структурирани електронни фактури с цел подобряване на наблюдението и точността. Икономиката в реално време е насочена към създаване на възможности за обмен на информация в реално време и за тази цел данните от електронните фактури могат да се използват като най-точен набор от данни по отношение на дадена бизнес сделка, което ще намали административната тежест. Освен това финансирането на фактури с активиран блокчейн, със създаването на уникален цифров пръстов отпечатък за всяка фактура, предотвратява риска от дублиране на трансгранично финансиране на фактури. В крайна сметка тези подобрения преобразяват електронното фактуриране и ЕС и неговите държави членки имат задължението да се обединят около общата цел за създаване на най-благоприятни условия за развитието на тази иновация в ЕС.

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ АНАЛИЗА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО ЕЛЕКТРОННОТО ФАКТУРИРАНЕ

Както се изисква в член 12 от директивата, в настоящия доклад се анализира въздействието ѝ върху вътрешния пазар и се разглежда въвеждането на електронното фактуриране в Европа, като се започва с констатациите от извършената оценка през 2023 г. За да се направи оценка на ефективността и въздействието, анализът акцентира

[16] PINT е спецификацията, с която се внедрява фактурирането на Peppol BIS за използване в Европа. Тя описва използването на съобщенията за фактури и кредитни известия в Peppol и улеснява ефективното внедряване и увеличеното използване на електронно сътрудничество. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

върху изпълнението и постиженията на директивата между 2014 г. и 2022 г., като периодът след транспонирането за централните органи през април 2019 г. е разгледан по-подробно с оглед на това, че крайният срок за прилагане за нецентралните органи беше април 2020 г.

Констатациите и заключенията се основават на резултатите от оценката на директивата, извършена от Комисията през 2023 г. преди доклада. Съгласно принципите за по-добро законотворчество при оценката на ефективността на директивата бяха приложени пет критерия: значимост, ефективност, ефикасност, съгласуваност и добавена стойност за ЕС. При оценката бяха разгледани следните въпроси: предизвикателствата пред вътрешния маркер за електронното фактуриране, въздействието на директивата върху вътрешния пазар и въвеждането, както и върху основните категории заинтересовани страни, добавената стойност на директивата и съгласуваността на политиката на ЕС за електронното фактуриране с други политики на ЕС.

Предизвикателствата пред вътрешния пазар: минало и настояще

Директивата е все още значима и днес, тъй като предизвикателствата, които наложиха нейното приемане през 2014 г., продължават да съществуват и все още създават пречки пред функционирането на вътрешния пазар. Освен това след приемането ѝ се появиха нови предизвикателства и промени, които доведоха до настоящото общо положително мнение сред националните органи на 18 от 27-те държави членки относно продължаващата значимост на директивата[17].

Установените през 2014 г. предизвикателства продължават да са актуални и днес: те са свързани с равнището на въвеждане на електронното фактуриране в Европа и оперативната съвместимост на информационните системи за електронно фактуриране. Що се отнася до въвеждането на електронното фактуриране при обществените поръчки, необходимо е да се отбележи, че макар възможностите за получаване на електронни фактури да са налице до известна степен, значително въвеждане се наблюдава най-вече, първо, в държави, които изискват от доставчиците да изпращат само електронни фактури до публичните органи, и второ, в развитите в цифрово отношение държави членки. По-специално 17 държави членки, които въведоха задължения за доставчици изцяло (13 държави членки) или частично (4 държави членки), отчитат 100 % въвеждане на електронното фактуриране при обществените поръчки или очаквания за постигане на тази цел до края на годината или през 2024 г. Обратно, в други държави членки въвеждането обикновено е ниско, с изключение на напредналите в цифрово отношение държави, като Естония, Финландия и Швеция. Тези държави, разполагащи с усъвършенствано законодателство и възможности за електронно фактуриране, демонстрират по-висока степен на въвеждане. Въвеждането по принцип е по-широко разпространено при сценарий, в който, дори и да не е задължително по закон, съществува административно разрешение за публичните органи да изискват електронно фактуриране при търговете, което по същество представлява „задължение от практиката“.

Важно е да се подчертае, че въвеждането на електронното фактуриране не е непременно в съответствие с въвеждането на европейския стандарт за електронно фактуриране. Някои държави членки са осигурили въвеждането на електронно фактуриране при

[17] Вж. SWD(2024)39 относно резултатите от проучването на националните органи, проведено при подготовката за изготвянето на оценката.

обществените поръчки, като са наложили задължения на доставчиците, без същевременно да изискват използването на европейския стандарт. Следователно приемането на европейския стандарт е по-ниско, тъй като той се основава на доброволен избор от страна на доставчиците. В държавите членки, които са имали системи преди въвеждането на европейския стандарт, преобладава използването на националния стандарт.

В този контекст, за да се консолидира вътрешният пазар за електронно фактуриране, би било полезно да се увеличи максимално използването на европейския стандарт за електронно фактуриране, за да се намали административната тежест за дружествата. Въвеждането на единен стандарт за електронно фактуриране във всички държави членки ще рационализира процесите и процедурите за фактуриране в Европа, като ще опрости фактурирането за публичните администрации и техните бизнес партньори. Това опростяване ще бъде подкрепено допълнително от прилагането на същия стандарт за отчитането на ДДС, както е предвидено във ViDA. В крайна сметка използването на европейския стандарт за електронно фактуриране не само улеснява консолидирането на вътрешния пазар за електронно фактуриране, но допринася също така икономическите оператори да намалят разходите си, свързани с трансграничните сделки.

Второ, предизвикателството пред оперативната съвместимост продължава да съществува, тъй като не всичките четири нива на оперативна съвместимост, определени от Европейската рамка за оперативна съвместимост, включително преносът и управлението на данните, са уредени в директивата. Въпреки че оперативната съвместимост на семантично и синтактично равнище беше определена като предизвикателство, което трябва да бъде преодоляно в политиката на ЕС още през 2014 г., и беше преодоляно чрез създаването на европейски стандарт за електронно фактуриране през 2017 г., предаването на данни се превърна в едно от основните предизвикателства при прилагането на електронното фактуриране. Заедно с европейския стандарт, CEN изготви препоръки за предаване на данни, които не са обвързващи, както е посочено в съображенията на директивата. Тази ситуация обаче може да се промени в светлината на новото развитие на политиката на ЕС за електронното фактуриране, свързано със законодателните предложения за ViDA.

Понастоящем по отношение на оперативната съвместимост при B2B, предприятията, и по-специално малките предприятия, са принудени да използват специфичните мрежи за електронно фактуриране на своите големи клиенти. Тези мрежи са затворени и не си взаимодействат помежду си. Това има отрицателни последици за малките предприятия, които не могат да използват един доставчик на електронно фактуриране за обмен на фактури с търговските си партньори както в собствената им държава, така и на равнището на ЕС. Ако общите методи и протоколи за предаване на данни са договорени между страните (или са предвидени от закона), този проблем може лесно да бъде преодолян. Освен това, ако на национално равнище бъде въведена платформа за споделяне на данни от предприятията към правителството (B2G), това би означавало, че дадено дружество ще трябва да използва още една система за изпращане на електронни фактури до публичния сектор.

За доставчиците на услуги и решения предлагането на общоевропейски услуги за електронно фактуриране въз основа на общ стандарт — европейският стандарт за електронно фактуриране, създаде възможности за достигане до клиентската база в целия ЕС. Когато обаче им бъдат наложени специфични за държавата изисквания, като например регистрацията на номер по ДДС или строги схеми за сертифициране, които

генерират високи инвестиционни разходи, техните ползи намаляват. Това предизвикателство съществува както в Гърция, така и във Франция[18]. Освен това все повече държави членки планират да въведат национални системи за сертифициране за предоставяне на услуги и решения за електронно фактуриране, което ще създаде нови пречки пред вътрешния пазар. Паралелно с това използването на електронни подписи за гарантиране на автентичността и целостта на електронните фактури, което беше наложено от някои държави членки, представлява друго предизвикателство пред трансграничното електронно фактуриране. Както е доказано от системите, които не използват този метод за удостоверяване на автентичността, на практика използването на това изискване не се е оказало необходимо.

След приемането на директивата настъпиха нови промени. По-специално, когато бъдат приети, законодателните предложения за ViDA (ДДС в ерата на цифровите технологии) ще наложат, считано от януари 2028 г., електронното фактуриране да стане методът по подразбиране при издаването на фактури. Това означава, че електронните фактури трябва да се издават, предават и получават в структуриран електронен формат, който дава възможност за автоматична и електронна обработка. Държавите членки ще имат възможност да определят електронното фактуриране за задължително, без да изискват дерогации. Освен това европейският стандарт за електронно фактуриране ще бъде широко приет във всички държави членки, което ще даде възможност електронни фактури за сделки между предприятия (B2B) да се предават безпроблемно или пряко между търговски партньори, или чрез публични портали, създадени от данъчните администрации.

Освен това няколко държави членки понастоящем подготвят ново законодателство за налагане на задължение за електронно фактуриране при сделки от вида B2B въз основа на дерогация от Директивата за ДДС, в съответствие с член 395 от тази директива. Понякога обхватът на тези политики може да се разшири и до B2C и в това отношение следва да се отбележи, че понастоящем се работи по стандартизацията: CEN TC434 в момента разработва технически спецификации за eReceipt. В този контекст съгласуването на настройките и системите за електронно фактуриране между B2G, B2B и B2C би предотвратило прекомерната техническа сложност и правната несигурност за икономическите оператори в собствената им държава или при извършване на трансгранична търговия в рамките на ЕС.

И накрая, сигурността и поверителността на данните се очертаха като предизвикателства по време на консултативните дейности по оценката. С цел справяне с този проблем споразуменията между доставчиците на услуги и решения обикновено включват клауза, която изисква защита на клиентските данни и забранява използването им за нещо различно от изрично необходимото и договореното. Използването ѝ обаче не е систематично.

В обобщение, директивата продължава да бъде от значение за справяне с предизвикателствата, установени през 2014 г., които продължават да съществуват. Най-новите промени при електронното фактуриране обаче създадоха нови предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени с оглед на повишената ефективност и хармонизирането на правилата за електронното фактуриране в рамките на ЕС.

[18] SWD(2024)39

Въздействие на директивата върху вътрешния пазар, въвеждането на електронното фактуриране и заинтересованите страни

Изпълнението на директивата и въвеждането на европейския стандарт за електронно фактуриране допринесоха значително за хармонизирането и оперативната съвместимост на електронното фактуриране в Европа и за неговото въвеждане, както е обяснено по-долу. Ефективността на директивата при изпълнението на поставените цели обаче е само частична. Двете ѝ преки цели са: i) премахване на пазарните бариери и пречките пред търговията, произтичащи от наличието на различни национални правила и стандарти, и ii) осигуряване на оперативна съвместимост. Ключов елемент за постигането на тези две цели беше приемането на европейския стандарт за електронно фактуриране.

Що се отнася до първата цел, хармонизирането на правилата и стандартите за електронно фактуриране в Европа беше постигнато до известна степен чрез създаването на европейски стандарт за електронно фактуриране, разработен от CEN и одобрен от Комисията[19] през октомври 2017 г., и чрез създаване на условия за вътрешен пазар при обществените поръчки. Европейският стандарт за електронно фактуриране обхваща две нива на оперативна съвместимост — семантично и синтактично, за които през 2014 г. беше установено, че представляват предизвикателства пред оперативната съвместимост в рамките на ЕС

По отношение на втората цел директивата наложи задължение на държавите членки и на техните публични органи, като изиска от публичния сектор в ЕС да приема и обработва електронни фактури, издадени за договори съгласно директивите на ЕС за обществените поръчки, ако те са в съответствие с европейския стандарт за електронно фактуриране. За да се постигне тази цел и да се осигури оперативна съвместимост, директивата изисква от държавите членки или да създадат системи за електронно фактуриране между бизнеса и правителството (B2G), включващи европейския стандарт за електронно фактуриране, или да адаптират съществуващите си системи за приемане на електронни фактури съобразно стандарта. За централното равнище възможностите са налице в 25 държави членки, а две държави членки — Кипър и Словакия, все още разработват своите национални централни платформи. За нецентралното равнище на този етап не е възможно да се провери напълно изпълнението на директивата, тъй като само няколко държави членки са създали механизми за мониторинг на прилагането на електронното фактуриране в своите държави. Обикновено това са държави членки, които са задължили своите доставчици да изпращат електронни фактури до публичния сектор и разполагат с централни инструменти за наблюдение, като Франция, Италия и Испания.

Едно от очакваните въздействия на директивата върху вътрешния пазар беше разширяване на въвеждането на електронното фактуриране по хармонизиран начин в целия ЕС. Що се отнася до приемането на електронното фактуриране като цяло, процентът на предприятията в ЕС, изпращащи електронни фактури (като цяло, а не само в B2G), се е увеличил от приблизително 10,3 % през 2013 г. на 32,2 % през 2020 г., според проучване на Евростат сред дружества с над 10 наети лица. Въпреки че анализът бе изправен пред ограничения по отношение на наличността и последователността на данните поради липсата на приложимо задължение за докладване от страна на държавите членки съгласно директивата, данните от Евростат[20], документните проучвания и

[19] Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1870 на Комисията от 16 октомври 2017 г. за публикуването на референтния номер на европейския стандарт за електронното фактуриране и на списъка на синтаксиси в съответствие с Директива 2014/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (текст от значение за ЕИП), C/2017/6835, ОВ L 266, 17.10.2017 г., стр. 19—21.

[20] Данните, представени в този раздел, се основават на следния набор от данни на Евростат: ISOC_EB_ICS.

интервютата със заинтересованите страни компенсираха недостига[21].

Що се отнася до въвеждането при обществените поръчки, анализът показва, че въвеждането на електронно фактуриране за B2G се е увеличило главно в държавите членки, които са въвели задължение за доставчиците да изпращат електронни фактури на публичния сектор, което показва, че доброволното въвеждане от частния сектор може да представлява предизвикателство. Във Франция например, където задължението беше въведено постепенно между 2017 г. и 2020 г., през 2013 г. националните органи са получили 34 000 електронни фактури, спрямо 4,3 милиона през 2022 г., а получените електронни фактури от нецентралните органи са 66,74 милиона. В Испания, където задължението беше въведено през 2015 г., данните, събрани от националната платформа, показват увеличение от 884 000 електронни фактури през 2014 г. на 9,5 милиона през 2017 г. и 15,9 милиона през 2022 г. — данните се отнасят само за централното равнище. Задължителното въвеждане на електронното фактуриране, което включва задължението (само) на доставчиците в B2G да изпращат изключително електронни фактури на своите национални органи, се оказа, че е повлияло върху общото въвеждане, включително за B2B, тъй като данните на Евростат показват, че броят на предприятията, използващи електронно фактуриране в Италия, Словения и Испания, е нараснал значително в сравнение с момента на влизане в сила на задълженията във всяка държава, съответно през 2014 г. и 2015 г., което е видно от данните на Евростат за 2016 г.

При липсата на задължение за изпращане на електронни фактури (в B2G или в B2B) процентът на въвеждане се е увеличавал бавно. Съгласно целевата консултация с МСП най-ефективната мярка за увеличаване на въвеждането от предприятия, които вече използват ERP и счетоводен софтуер, е да се гарантира, че тези решения включват също така функционалност за електронно фактуриране. Това означава, че те могат незабавно да получат възможност да изпращат и получават електронна фактура от съществуващата си система, без да се налага да въвеждат ръчно данни, с което се гарантира автоматизация. Това вече беше предложено от МСП в оценката на въздействието[22] на директивата от 2013 г., която показва, че това е решаващ фактор за въвеждането на електронното фактуриране от страна на МСП. Това е политиката, избрана от Дания например, с неотдавна приетия Закон за счетоводството[23].

Що се отнася до основните цели на директивата, залегнали в нейните съображения и в оценката на въздействието от 2013 г., те бяха частично изпълнени. Директивата имаше за цел да насърчи вътрешния пазар чрез уреждане на оперативната съвместимост, повишаване на правната сигурност, намаляване на правната сложност и намаляване на разходите за икономическите оператори. Това беше допълнено от оперативна цел: създаване на условия за появата на технически решения за електронно фактуриране при обществените поръчки за осигуряване на оперативна съвместимост.

Директивата беше насочена най-вече към справяне с предизвикателствата пред оперативната съвместимост, свързани със семантичните и синтактичните нива, но не се занимава с всичките четири слоя на оперативната съвместимост, включително

[21] SWD(2024)39

[22] SWD(2013) 222 final, Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаваща Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно електронното фактуриране при обществените поръчки, 26.6.2013 г. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF

[23] Законопроект на датския Закон за счетоводството (danishbusinessauthority.dk)
Датският парламент прие Закона за счетоводството на 19 май 2022 г., като първоначално бе обявено, че той ще влезе в сила на 1 юли 2022 г. Законът задължава всички дружества, независимо от размера им, да издават, получават, обработват и архивират фактури по електронен път.

предаването и управлението на данни. Разработването на европейския стандарт за електронно фактуриране допринесе за ефективното справяне със семантичните и синтактичните слоеве на оперативната съвместимост. Доказателство за това е фактът, че след публикуването на европейския стандарт през октомври 2017 г. директивата е насърчила вътрешния пазар, предотвратявайки въвеждането на нови национални формати за електронно фактуриране за публичния сектор (B2G), с което е избегнато по-нататъшното фрагментиране. Три държави членки — Естония, Финландия и Швеция, постепенно са заменили националния си стандарт с европейския стандарт. Други държави членки, въвели задължителното използване на национален стандарт преди въвеждането на европейския стандарт за електронно фактуриране, просто разрешават използването на европейския стандарт. Важно е да се подчертае, че макар предаването и управлението на данни да не са уредени в директивата, на практика трансграничната оперативна съвместимост е гарантирана чрез прилагането на основани на Peppol решения в 23 държави членки. Директивата допринесе за укрепване на вътрешния пазар чрез увеличаване на правната сигурност и намаляване на техническата сложност при електронното фактуриране: тя установи ясна правна основа и определи европейския стандарт за електронно фактуриране като общ стандарт, който трябва да се поддържа от целия публичен сектор на ЕС. Четиринадесет от 21 държави членки, които отговориха на целевото проучване, съобщиха, че интервенцията е имала положително въздействие върху увеличаването на правната сигурност и намаляването на техническата сложност[24]. Около 80 % от МСП в целевото проучване смятат, че националните правни изисквания за електронно фактуриране са ясни и достъпни и тези изисквания са главно в резултат от транспонирането на директивата в националното законодателство.

В член 2 от директивата се установява определението за електронна фактура, което осигурява правна яснота: „електронна фактура означава фактура, която е издадена, предадена и получена в структуриран електронен формат, който дава възможност за автоматичното ѝ електронно обработване“. Обхванати са само структурирани фактури, подходящи за автоматизация. В директивата също така се определят изискванията за европейския стандарт за електронна фактура, включително технологична неутралност, съвместимост с международните стандарти, пригодност за търговски сделки между предприятия и подкрепа за нуждите на МСП, съгласуваност със съответните разпоредби на Директива 2006/112/ЕО[25] и др.

Освен това, като урежда оперативната съвместимост на семантично и синтактично равнище чрез европейския стандарт, директивата допринесе допълнително за намаляване на техническата сложност. Това се отнася най-вече за обществените поръчки, където доставчиците имат възможност да използват един и същ стандарт за електронно фактуриране при всички свои процедури за обществени поръчки в рамките на обществените поръчки на ЕС в собствената си държава и най-важното — във всички останали държави от ЕС.

По-голямата част (66 %) от анкетираните МСП в целевата консултация със заинтересованите страни в рамките на оценката смятат, че европейският стандарт за електронно фактуриране е средство за значително опростяване на търговията в рамките на ЕС. Във Финландия техническата сложност се компенсира от подобрената автоматизация и по-високото качество на данните, осигурено от използването на европейския стандарт за електронно фактуриране, който замени националния формат за

[24] SWD(2024)39 .
[25] Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност, ОВ L 347, 11.12.2006 г.

електронно фактуриране. По отношение на техническата сложност обаче 41 % от анкетираните МСП все още срещат технически предизвикателства при използването на електронното фактуриране, а останалите заявяват, че не са изправени пред предизвикателства. Тези предизвикателства включват: подкрепа за множество формати за електронно фактуриране, архивиране за целите на одита, интеграция с доставчиците на услуги, въпроси, свързани със сигурността и неприкосновеността на личните данни, оперативната съвместимост с търговските партньори, инфраструктурата и свързаността.

Директивата е насочена към преодоляване на проблемите на оперативната съвместимост и осигуряване на условия за широко използване на съвместимо с европейския стандарт електронно фактуриране, без обаче да се изисква задължителното му използване от доставчиците. В резултат на това предприятията трябва да поддържат множество формати за електронно фактуриране в държавите членки, в които се изисква национален стандарт за сделки от вида B2G, докато използват други формати за сделки от вида B2B. Публичният сектор по същество действа като голям купувач, налагайки своите изисквания на доставчиците.

По отношение на специфичната цел за намаляване на оперативните разходи на икономическите оператори заключението в оценката е, че това зависи най-вече от въвеждането на електронното фактуриране и от масовото му прилагане в две измерения: първо, по отношение на цените на услугите за електронното фактуриране, и второ, по отношение на мрежовите ефекти във връзка с възможността тези услуги да се използват съвместно с всички бизнес партньори и за много други видове приложения на електронното фактуриране. От една страна, като цяло дружествата трябва да придобият услуги или софтуер за електронно фактуриране, а цените на услугите за електронно фактуриране продължават да са относително високи. Резултатите от консултациите с МСП показват, че цената за електронна фактура варира от 0,05 EUR (когато пакетът е включвал първоначална такса от 2500 EUR) до 0,30 EUR (когато пакетът е включвал годишна такса от 550 EUR). Следва да се отбележи обаче, че тези цени варират твърде много за МСП, особено при онези от тях, които съставят ограничен брой фактури — в някои изключителни случаи цената за електронна фактура може да достигне до 10 евро. Оперативните разходи на икономическите оператори зависят от наличието на икономически ефективни решения и услуги. Те се влияят от броя на сделките с електронно фактуриране, от поддържаните формати, от протоколите за предаване, от броя на държавите, в които предприятията извършват дейността си, тъй като всяка държава членка, която е определила специфични формати и изисквания, изисква специализирана поддръжка.

От друга страна, проучването относно МСП разкри, че дори когато е придобило съответния софтуер/услуга, едно дружества извлича пълна полза от своята инвестиция, когато е в състояние да печели от мрежовите ефекти и да използва електронното фактуриране с всички свои бизнес партньори, което далеч не е така на практика. Освен това дружествата посочиха, че биха увеличили максимално ползите си, включително по отношение на опростяването или рационализирането на задълженията за представяне на отчети, ако могат да използват електронното фактуриране за допълнителни приложения, като например отчетността за ДДС, въведена с настоящите законодателни предложения за ViDA, или за изпълнение на административните си задължения, като например подаването на митническа декларация, отчитането във връзка с устойчивостта, както и при интегриране на други процеси, като електронни поръчки и консултации по изпращането.

Масовото въвеждане на електронното фактуриране би дало възможност едновременно за намаляване на таксите за услугите за електронно фактуриране чрез създаване на конкуренция между многобройните доставчици на услуги и решения във всяка държава членка и за максимално увеличаване на ползите от използването на електронното фактуриране по подразбиране, както и за допълнителни приложения.

Що се отнася до оперативната цел да се създадат условия за появата на технически решения за електронно фактуриране при обществените поръчки, тя беше постигната по два начина. На първо място, директивата създаде условията пряко, като наложи задължение на публичните органи, които или създадоха системи, или адаптираха своите системи, за да могат да въведат европейския стандарт, и по този начин си осигуриха възможности за оперативно съвместимо електронно фактуриране. Въпреки положителното въздействие все още са налице предизвикателства. Различното прилагане на европейския стандарт в националните платформи за електронно фактуриране доведе до проблеми със съвместимостта, които се задълбочават поради липсата на оперативна съвместимост на равнище предаване. В определени държави членки все още е налице голямо предизвикателство, свързано с наличието на повече от една национална платформа за електронно фактуриране, определена за задължителна от правителството (платформа за B2G и друга за B2B). Наблюдението на техническите промени и въвеждането на електронното фактуриране на равнището на ЕС поставя също така предизвикателство, свързано с разнородността на процедурите и изискванията в различните държави — членки на ЕС.

Второ, след приемането на директивата се улесни и бе даден тласък на използването на Peppol като техническо оперативно съвместимо решение и мрежа за електронно фактуриране между държавите от ЕС. Peppol се използва в 23 държави членки с общи спецификации, правни споразумения и модел на управление.

Предвид въздействието на директивата върху заинтересованите страни, изглежда, че различните категории заинтересовани страни са направили различни видове разходи. Националните органи, икономическите оператори — сред които доставчиците на услуги и решения, МСП или големите корпорации — са разгледани поотделно. Надеждността на констатациите обаче зависи от ограничената наличност на данни. Анализът на ефикасността на директивата показа няколко ограничения, свързани с липсата на наличност на данни. Тъй като държавите членки не са задължени да докладват за сделките с електронно фактуриране, само няколко национални органа предоставиха подробна информация, и още по-малко на трансгранично равнище. Поради това оценката се основава предимно на данни, докладвани от заинтересованите страни, както и на данни, публикувани на порталите на националните органи.

Що се отнася до ефикасността на публичните органи, анализът на разходите и ползите показва много различна ситуация в различните държави членки. Ползите включват оперативна ефективност, подобрена прозрачност и ползи за околната среда. Автоматизацията на процесите се възприема като основен фактор, следван от използването на общия стандарт, по-бързата обработка и намалената сложност.

Разходите, свързани с изпълнението на задължението на възлагащите органи, съгласно директивата, да получават и обработват електронни фактури, които съответстват на европейския стандарт, до голяма степен зависят от степента на зрялост на информационните системи на публичния сектор: колкото по-голяма е цифровата зрялост, толкова по-ниски са разходите, както стана ясно от целенасочената консултация

с националните органи. Разходите, конкретно свързани с внедряването на европейския стандарт, варират в зависимост от наличието на национален стандарт или технически спецификации, както и от изискването за осигуряване на оперативна съвместимост с европейския стандарт за електронно фактуриране, но най-високите разходи са свързани със създаването и поддържането на националната инфраструктура.

За да изпълнят задълженията си, произтичащи от директивата, някои държави членки трябваше да създадат нови системи, в някои случаи национални централни системи, за електронно фактуриране при обществените поръчки, за да се гарантира цялостното покритие на централно равнище. В същото време те изградиха своите системи, за да поддържат европейския стандарт. Други държави членки, при които степента на зрялост на информационните системи беше по-висока или които имаха въведена система за електронно фактуриране, трябваше да променят системата/системите си, за да гарантират, че са в състояние да приемат електронни фактури, отговарящи на европейските стандарти. Това се извърши в системата на централно равнище или на децентрализирано равнище. Всички решения за електронно фактуриране при обществените поръчки трябваше да бъдат адаптирани.

Разходите за привеждане в съответствие с европейския стандарт варираха в зависимост от това дали вече съществува национален стандарт, тъй като той трябваше да се адаптира, за да съответства на европейския стандарт. Девет държави членки са направили разходи, за да осигурят съответствие на своите съществуващи национални формати с европейския стандарт, а три от тях (Швеция, Финландия и Естония) са избрали да заменят изцяло съществуващите си формати с европейския стандарт. Разходите за осигуряване на съответствие на националния формат с европейския стандарт са различни, в зависимост от държавата членка, като варират от 250 000 EUR във Финландия до приблизително 1,5 милиона евро в Полша и 2,5 милиона евро в Италия (финансирани до известна степен, при всички случаи, чрез телекомуникационните проекти за електронно фактуриране в рамките на МСЕ).

Както бе споменато по-горе, най-значимите разходи са свързани със създаването и поддържането на националната инфраструктура за електронно фактуриране, в това число главно разходи за софтуер и хардуер, разходи за изпитване, разходи за обучение и административни разходи, които включват: правен анализ и анализ на решения, реклама, ръководства за ползвателя, поддръжка, сигурност, одит и др.

Финансирането в рамките на МСЕ чрез механизма за безвъзмездни средства, управляван от ЕС, даде възможност на държавите членки да покрият частично разходите си. Двадесет и четири държави членки получиха бюджет от 28,9 милиона за над 40 проекта по време на телекомуникационната програма по МСЕ в периода 2015—2020 г. С тези проекти бе подкрепено създаването на централна система или адаптирането към европейския стандарт.

Що се отнася до анализа на ефикасността за икономическите оператори, резултатите от целевите консултации с МСП показват, че разходите варират в зависимост от избрания от тях пакет от услуги за електронно фактуриране и от обемите на обработваните електронни фактури: 97 % от анкетираните МСП са закупили пакети за електронно фактуриране с фиксирани годишни разходи, докато 3 % от МСП са закупили пакети за електронно фактуриране с фиксирани разходи и променливи такси в зависимост от обема на сделките. Колкото по-малък е броят на фактурите, толкова по-високи са разходите за дружествата.

Безплатни пакети за МСП с основни функционалности на електронното фактуриране са налични в повечето от анализираните държави членки. Девет държави членки предоставят безплатна централна система за изпращане на електронни фактури директно на публичните органи.

Според SMEUnited обаче, което отговори на целевата консултация, за МСП съществуват трудности, свързани с техния размер и липсата на експертни познания по темата. Поради това тези заинтересовани страни изтъкват, че въвеждането на задължението за електронно фактуриране трябва да бъде постепенно, за да даде възможност за изпълнение на задълженията при най-добрите условия. Тъй като електронното фактуриране се смята за доста скъпо за МСП, те се нуждаят от време, за да адаптират своята счетоводна система.

Мултинационалните корпорации, анкетирани в целевата консултация със заинтересованите страни в подкрепа на оценката на директивата, съобщават за значително високи първоначални разходи за установяване на електронно фактуриране в различните държави — членки на ЕС, както за B2G, така и за B2B. Тези разходи са свързани с необходимостта да се използват различни доставчици на услуги за обхващане на специфични национални изисквания. Периодичните разходи варират значително.

Количествените ползи от автоматизирането на процеса на фактуриране се оценяват на около 5,28 EUR на издадена електронна фактура и 8,4 EUR на получена електронна фактура, като се има предвид цената на труд на час от 46 EUR[26]. Освен това при автоматизирането на целия цикъл от поръчката до плащането се постигат по-големи икономии, включително по отношение на поръчките, транспортните документи, фактурите и уведомленията за плащане. Автоматизирането на тези процеси дава възможност за последователен обмен на електронни документи и осигурява автоматизирано равняване на сметки, което води до ползи, оценени на между 25 и 65 EUR на цикъл покупка-плащане[27].

Съгласуваност с други политики на ЕС и добавена стойност за ЕС

За да подпомогне създаването на цифров единен пазар за електронно фактуриране, директивата трябваше да бъде съгласувана с всички други политики на ЕС, главно с насочените към цифровизацията. Съгласуваността на директивата е оценена на две основни нива: вътрешна и външна съгласуваност. Вътрешната съгласуваност разглежда как различните компоненти на интервенцията на ЕС работят заедно, докато анализът в рамките на външната съгласуваност разглежда по какъв начин директивата е съгласувана с няколко законодателни и незаконодателни инициативи в областта на политиките на ЕС: Директива за обществените поръчки от 2014 г.[28], Директива за забавяне на

[26] Европейска комисия, генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, *Ciciriello, C., Gray, E., Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement* (Подготвително проучване относно въздействието на Директива 2014/55/ЕС относно електронното фактуриране при обществените поръчки), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631

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

[28] Директива 2009/81/ЕО НА Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО.
Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия, текст от значение за ЕИП.
Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО.
Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО.

плащанията[29] и предложение за регламент от 2023 г. за отмяна на настоящата директива за забавяне на плащанията[30], законодателни предложения за ДДС в ерата на цифровите технологии (ViDA) от 2022 г., Европейска рамка за оперативна съвместимост (EIF)[31], електронното фактуриране и модула eDelivery по Механизма за свързване на Европа (MCE)[32] и политическата работа на Комисията относно глобалното измерение на електронното фактуриране и насърчаването на модела на ЕС.

По отношение на вътрешната съгласуваност директивата е съгласувана с последващата работа по европейския стандарт за електронно фактуриране, тъй като всички изисквания на директивата са изпълнени. Първо, в директивата се призоваваше за създаване на европейски стандарт за семантичен модел на данните за основните елементи в електронната фактура и се изброяваше списък със задължителни елементи, които да бъдат включени в нея. Второ, тя изискваше да се определят ограничен брой видове синтаксис и CEN установи само два вида синтаксис, публикувани през 2017 г. заедно със стандарта. Освен това заедно с европейския стандарт бяха създадени необвързващи насоки за предаване на данни при електронното фактуриране, за да се осигури допълнителна оперативна съвместимост. Тези изисквания бяха успешно отразени в резултатите на CEN, като бе потвърдена съгласуваността между законодателните цели и разработването на стандарти. Освен това съгласуваността е осигурена чрез работата по стандартизация, която CEN TC434 извършва по отношение на електронната разписка. Що се отнася до създаването и работата на Многостранния европейски форум по въпросите на електронното фактуриране (EMSFEI) в подкрепа на работата по политиката на ЕС относно електронното фактуриране, между 2014 г. и 2020 г. всички резултати на EMSFEI допълваха и подкрепяха прилагането на европейския стандарт, преодолявайки потенциалните предизвикателства за оперативната съвместимост.

По отношение на външната съгласуваност директивата е приведена надлежно в съответствие с различните политики на ЕС, насърчаващи цифровизацията на обществените поръчки и свързаните с тях дейности. Директивата е приведена в съответствие с директивите за обществените поръчки от 2014 г. и представлява неразделна част от законодателния пакет в преследване на същата цел за цифровизация на публичната администрация по хармонизиран начин, а освен това е приведена в съответствие с целите за стандартизация на обществените поръчки.

Съществува силна връзка между директивата и законодателните предложения на Комисията за ДДС в цифровата ера (ViDA) от 2022 г.[33] по отношение на ролята на електронното фактуриране. Предложението има за цел да се модернизира системата на ЕС за ДДС, като се отговори на предизвикателствата, свързани с икономиката на платформите, и да се въведе единна регистрация по ДДС, за да се избегнат многократните регистрации в рамките на ЕС. Освен това с него ще се въведе система за отчитане на ДДС по трансграничните сделки в ЕС, която ще се основава на електронното фактуриране и на европейския стандарт за електронно фактуриране, като същевременно от държавите членки, желаещи да въведат система за отчитане на ДДС по национални сделки, ще се изисква да използват електронното фактуриране за тази цел. Като част от

[29] Директива 2011/7/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки (преработена версия), ОВ L 48, 23.2.2011 г., стр. 1—10.
[30] Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за борба със забавата на плащанията по търговски сделки https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BGTXT/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
[33] COM/2022/701 final, Предложение за ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на правилата за ДДС в ерата на цифровите технологии, 8.12.2022 г. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN

предложението се предвижда до януари 2028 г. електронното фактуриране да се превърне в метод за фактуриране по подразбиране.

Съгласуваността между директивата и ViDA се гарантира с настоящите проекти на законодателни предложения, които обаче подлежат на промени по време на процеса на приемане. Предложенията за ViDA са възможност да се гарантира съответствие с определението на ЕС за електронно фактуриране в законодателството за ДДС и в директивата. Новото определение за електронно фактуриране във ViDA е в съответствие с включеното в директивата. Това съответствие гарантира съгласуваност между различните политики на ЕС и улеснява безпроблемното изпълнение на инициативи за електронно фактуриране в рамките на ЕС.

Освен това директивата е насочена конкретно към електронното фактуриране за B2G и понастоящем е съгласувана в основни линии с предложението за ViDA, което е насочено към електронното фактуриране за B2B. В крайна сметка предложенията на ViDA допълват Директивата за електронното фактуриране, особено за гарантиране на хармонизация и оперативна съвместимост при трансграничното електронно фактуриране за сделки от вида B2G и B2B, което дава възможност да се намали административната тежест и да се насърчи сближаването с европейския стандарт за електронно фактуриране, както се подчертава и в непрекъснатия план за стандартизация на ИКТ за 2023 г[34].

Прилагането на електронното фактуриране и изпълнението на директивата е в съответствие с разпоредбите на преразгледаната Директива относно забавените плащания и предложението за регламент от 2023 г. за отмяна на настоящата Директива относно забавените плащания, тъй като води до автоматизиране на процеса на одобрение на електронните фактури, като се рационализират процедурите за плащане и се гарантира навременност на плащанията.

По отношение на Европейската рамка за оперативна съвместимост (EIF) Директивата относно електронното фактуриране разглежда ефективно оперативната съвместимост както на семантичния, така и на синтактичния слой, както се предвижда в EIF. В нея не са разгледани обаче всичките четири слоя на оперативната съвместимост, включително предаването и управлението на данни, което би улеснило допълнително оперативната съвместимост.

Модулът eDelivery Building Block е разработен паралелно и по последователен начин с пакета услуги за електронно фактуриране Building Block по МСЕ. Докато модулът за електронно фактуриране Building Block предоставя основни инструменти за улесняване и валидиране на съвместими версии на европейския стандарт за електронно фактуриране в информационните системи и услуги, модулът eDelivery Building Block предоставя технически спецификации и стандарти, софтуер за инсталиране и спомагателни услуги за създаване на мрежа от възли за обмен на електронни фактури, както и друг защитен обмен на цифрови данни. Някои решения за електронно фактуриране използват модула eDelivery като метод за предаване.

Освен това текущите дейности, извършвани от Комисията с нейните международни партньори, са съгласувани с директивата както при официалните преговори, така и по време на двустранните диалози. Моделът на ЕС PINT (базиран на Peppol) е приет в

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

няколко държави извън ЕС, включително Австралия, Япония, Малайзия, Нова Зеландия и Сингапур. Що се отнася до САЩ, рамките за обмен на електронни фактури в ЕС и САЩ са съвместими в значителна степен. Профилите на електронната фактура в САЩ целенасочено бяха моделирани по европейския стандарт с цел да се осигури висока степен на съгласуване, за да се подпомогне оперативната съвместимост, като същевременно се отговори на изискванията на бизнес пазара в САЩ. По същия начин Тайван и ЕС започнаха регулаторен диалог относно електронното фактуриране през юли 2023 г.

И накрая, директивата е в съответствие с цялостната европейска политика по стандартизация, като подкрепя разработването и поддържането на европейския стандарт за електронно фактуриране, финансиран от Комисията.

По отношение на добавената стойност за ЕС съществува широк консенсус сред държавите — членки на ЕС, че директивата е подобрила функционирането на вътрешния пазар след приемането ѝ през 2014 г.

От гледна точка на националните органи основният принос на ЕС се състои в намаляване на пречките пред трансграничните обществени поръчки чрез ограничаване на появата на различни национални стандарти за електронно фактуриране. Директивата изисква публичните администрации в целия Европейски съюз да получават и обработват електронни фактури, издадени по договори, предмет на директивите на ЕС за обществените поръчки, при условие че отговарят на европейския стандарт за електронно фактуриране. Това предизвикано от директивата действие не само предотврати фрагментирането на вътрешния пазар, но също така насърчи оперативната съвместимост на електронното фактуриране в целия ЕС.

Освен непосредственото си въздействие в сферата на обществените поръчки директивата изигра ключова роля в насърчаването на по-нататъшното хармонизиране на решенията и въвеждането на електронното фактуриране в контекста на B2B. Чрез установяването на обща основа за стандарти и практики за електронно фактуриране в рамките на ЕС директивата е насърчила развитието на B2B, където стандартът на ЕС ще бъде повторно използван съгласно предложенията за ViDA. За тази цел европейският стандарт за електронно фактуриране трябва да се развие, за да обхване всички случаи и да отговори на нуждите на конкретни сектори. Техническият комитет TC434 на CEN носи отговорност да се увери, че европейският стандарт ще бъде подходящ за целта до края на 2024 г.

Накрая, смята се, че директивата е създала международна добавена стойност чрез насърчаване на оперативната съвместимост в световен мащаб. Това е видно от приемането на рамката за оперативна съвместимост на Peppol извън ЕС, включително в държави като Австралия, Япония, Малайзия, Нова Зеландия и Сингапур, което допълнително разширява положителното въздействие на директивата.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В рамките на директивата бе постигнат значителен напредък по премахване на бариерите пред вътрешния пазар и пречките пред търговията, произтичащи от наличието на различни национални правила и стандарти за електронно фактуриране.

Поради тази причина въздействието на директивата беше оценено като положително с

оглед на нейния ефект върху трансграничната оперативна съвместимост и въвеждането на електронното фактуриране при обществените поръчки. Основната цел на очакваното въздействие на директивата — оперативната съвместимост — беше подобрена, тъй като съвместимите с европейския стандарт за електронно фактуриране електронни фактури трябва да бъдат приемани от всички публични купувачи. Това от своя страна доведе до втория очакван ефект, а именно повишено въвеждане на електронното фактуриране.

Интервенцията на ЕС в електронното фактуриране при обществените поръчки подпомогна хармонизацията и оперативната съвместимост между техническите изисквания и стандарти, предотвратявайки по-нататъшното фрагментиране в рамките на вътрешния пазар. Постигната е оперативна съвместимост на семантично и синтактично ниво чрез създаването на европейски стандарт за електронно фактуриране. Изпълнението на директивата от държавите членки обаче показа, че уреждането на оперативната съвместимост на ниво пренос на данни е елемент от решаващо значение за постигане на пълна оперативна съвместимост.

По-широкото въвеждане на електронното фактуриране в Европа беше очакваното второ въздействие на директивата. Наличието на европейски стандарт и задължението публичните органи да приемат съвместими електронни фактури се очаква да повиши значително въвеждането на електронното фактуриране, в зависимост обаче от бизнес решенията. По отношение на обществените поръчки констатациите показаха, че въвеждането на 100 % електронно фактуриране е (или ще бъде) постигнато само в държавите членки, които са наложили на своите доставчици електронно фактуриране от вида B2G, или в държави членки, които са достигнали цифрова зрялост. Въвеждането на електронното фактуриране като цяло се е увеличило, но все още не обхваща по-голямата част от сделките.

Като цяло Директивата относно електронното фактуриране осигури значителна стойност на равнището на ЕС, но все още съществуват предизвикателства. Необходими са и значителни по-нататъшни усилия за стимулиране на въвеждането на електронното фактуриране в рамките на ЕС и за насърчаване на оперативната съвместимост.