EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.2.2024.
COM(2024) 72 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o učincima Direktive 2014/55/EU na unutarnje tržište i na korištenje elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi

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

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o učincima Direktive 2014/55/EU na unutarnje tržište i na korištenje elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi

UVOD

Ovo izvješće sadržava analizu utjecaja Direktive 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi na unutarnje tržište i na uvođenje elektroničkog izdavanja računa u Europskoj uniji. Temelji se prije svega na rezultatima evaluacije tog zakonodavstva koju je provela Europska komisija („Komisija")[1].

Direktivom o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi („Direktiva")[2] nastojalo se poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta usklađivanjem pravila za elektroničko izdavanje računa u javnom sektoru u Europskoj uniji te smanjenjem prepreka prekograničnoj javnoj nabavi uzrokovanih nedovoljnom interoperabilnošću nacionalnih pravnih zahtjeva i sustava za elektroničko izdavanje računa. Osim toga, tom se direktivom nastojalo osigurati raširenо usklađeno uvođenje elektroničkog izdavanja računa na temelju korištenja zajedničke norme, konkretno europske norme o elektroničkom izdavanju računa, koja je bila ključna za postizanje ciljeva Direktive.

Komisija je provela aktivnosti prikupljanja podataka i savjetovanja s više kategorija dionika. Naručila je i vanjsku studiju kako bi analizirala provedbu Direktive i evaluirala kako ona funkcionira. Na temelju tih aktivnosti 2023. provedena je evaluacija Direktive. Prikupljeni su i analizirani podaci iz sekundarnih izvora, uključujući statističke podatke, zakonodavne dokumente, izvješća i studije. Terensko istraživanje uključivalo je poziv na očitovanje i ciljane aktivnosti savjetovanja u obliku anketa i razgovora s raznim skupinama dionika, uključujući nacionalna tijela, mala i srednja poduzeća (MSP-ovi), velika poduzeća, pružatelje usluga i rješenja u području elektroničkog izdavanja računa, dobavljače sustava za planiranje resursa poduzeća (ERP)[3] i glavna profesionalna udruženja aktivna u tom sektoru, kao što su OpenPeppol i Global Exchange Network Association (GENA), bivše Europsko udruženje pružatelja usluga elektroničkog izdavanja računa (EESPA). Kao izvori informacija izrađene su i korištene studije slučaja koje su uključivale uzorkovane zemlje.

Ovo je preispitivanje u skladu s člankom 12. Direktive, prema kojem je Komisija dužna preispitati utjecaj Direktive na unutarnje tržište i na korištenje elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi u roku od tri godine od roka za prenošenje određenog za decentralizirane javne naručitelje, odnosno travnja 2020.

KONTEKST I POZADINA IZVJEŠĆA

Direktiva je dio mjera u okviru strategije Komisije za e-nabavu iz 2012.[4] kojima se nastojalo osuvremeniti javnu nabavu i potaknuti digitalizaciju javne uprave u EU-u.

---

[1] SWD(2024) 39

[2] Direktiva 2014/55/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, SL L 133, 6.5.2014. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055

[3] Sustav za planiranje resursa poduzeća je softver za upravljanje poslovnim procesima koji organizaciji omogućuje da koristi sustav integriranih aplikacija za upravljanje poslovanjem i automatizaciju mnogih funkcija za poslovnu podršku kao što su nabava, proizvodnja, tehnologija, računovodstvo i usluge podrške te ljudski resursi.

[4] COM(2012) 0179 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Strategija za e-nabavu". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN

U Digitalnoj agendi za Europu iz 2010.[5] Komisija je prepoznala potencijal elektroničkog izdavanja računa kao ključnog pokretača digitalnog gospodarstva i sredstva za poticanje jedinstvenog digitalnog tržišta. U Komunikaciji „Iskorištavanje prednosti elektroničkog izdavanja računa u Europi" iz 2010.[6] Komisija se založila za politiku EU-a o elektroničkom izdavanju računa, zagovarajući uvođenje elektroničkog izdavanja računa i razvoj norme. Međutim, dvije godine poslije u EU-u nije bilo znatnih promjena u pogledu elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi. Stoga je Europski parlament u rezoluciji iz travnja 2012. pozvao na obvezno uvođenje elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi do 2016., a države članice su na Neformalnom vijeću za konkurentnost u veljači 2012. i u zaključcima Europskog vijeća iz lipnja 2012.[7] pozvale na mjere za promicanje elektroničkog izdavanja računa.

Zbog toga je 2013. provedena procjena učinka, priložena prijedlogu Direktive, u kojoj su ispitani učinci promicanja uvođenja elektroničkog izdavanja računa i interoperabilnosti u javnoj nabavi. U tom se razdoblju 4–15 % postupaka izdavanja računa u EU-u provodilo elektronički, što je zbog izostanka interoperabilnosti stvaralo poteškoće malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi) i velikim poduzećima.

U privatnom sektoru elektroničko izdavanje računa uvodi se od 80-tih godina prošlog stoljeća putem sustava za elektroničku razmjenu podataka (EDI) kako bi se standardizirala elektronička komunikacija između trgovinskih partnera. Sustavi EDI prvenstveno su se koristili u industrijama kao što su automobilska industrija, maloprodaja i logistika. Od 2005. neke su države članice počele nalagati upotrebu posebnih nacionalnih oblika elektroničkog izdavanja računa i uvoditi pravne zahtjeve za dobavljače iz javnog sektora. Ti oblici nisu bili interoperabilni, što znači da su dobavljači morali poštovati različita pravila pri prekograničnoj trgovini.

Od 2007. Europska unija podupire projekte usmjerene na usklađivanje postupaka javne nabave, uključujući, među ostalim, elektroničko izdavanje računa. Projekt paneuropske internetske javne nabave (Peppol), koji financira EU, pokrenulo je 2008. 18 vladinih agencija iz 11 država članica kako bi se olakšala prekogranična e-nabava, i to oslanjanjem na rad Europskog odbora za normizaciju (CEN). U okviru tog projekta utvrđen je skup tehničkih specifikacija koje se mogu uvesti u postojeća rješenja za e-nabavu kako bi ih se učinilo interoperabilnima te je razvijena mreža pristupnih točaka za razmjenu elektroničkih računa i drugih dokumenata. Skupina država članica osnovala je 2012. udruženje OpenPeppol kako bi se osigurala održivost rezultata projekta. Otad su se zajednica članova udruženja i njegova mreža znatno proširili[8].

PRENOŠENJE I PROVEDBA DIREKTIVE

Direktiva je donesena u travnju 2014. s općim ciljem da se funkcioniranje unutarnjeg tržišta poboljša smanjenjem prepreka prekograničnoj javnoj nabavi uzrokovanih nedovoljnom interoperabilnošću nacionalnih pravnih zahtjeva i normi za elektroničko izdavanje računa.

Osim tog općeg cilja, Direktiva je imala dva posebna cilja: i. smanjenje složenosti te poboljšanje jasnoće i pravne sigurnosti za gospodarske subjekte osiguravanjem da poduzeća mogu slati račune u skladu s normama s kojima su upoznata i koje su naširoko prihvaćene; i ii. smanjenje

[5] COM(2010) 245 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Digitalna agenda za Europu", 19.5.2010.. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF
[6] COM(2010) 712 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Iskorištavanje prednosti elektroničkog izdavanja računa u Europi", 2.12.2010. 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
[8] https://peppol.org/

operativnih troškova za gospodarske subjekte koji sudjeluju u prekograničnoj javnoj nabavi, kao što su troškovi slijeđenja više normi i usklađenosti s više sustava za elektroničko izdavanje računa.

U konačnici, operativni cilj Direktive bio je uspostaviti uvjete za nova tehnička rješenja za elektroničko izdavanje računa u javnoj nabavi koja bi osigurala prekograničnu interoperabilnost kako bi komunikacija i mapiranje između sustava za elektroničko izdavanje računa zahtijevali manje resursa, čime bi se kupcima i prodavateljima omogućilo da razmjenjuju račune u javnoj nabavi po najnižim troškovima i uz najmanju moguću složenost.

Kako bi se postigli ti ciljevi, Komisija je, u skladu s člankom 3. Direktive, prije svega naložila da se razvije europska norma za semantički podatkovni model elektroničkog računa, što se odnosi na sadržaj računa te popis elemenata ili pojmova koje je potrebno uključiti (europska norma o elektroničkom izdavanju računa ili europska norma)[9]. Drugo, zahtijevala je da se utvrdi ograničen broja sintaksi (oblika ili jezika) koje su u skladu s europskom normom. Ta je norma osmišljena i radi potpore zakonodavstvu EU-a o porezu na dodanu vrijednost (PDV). Odgovornost za izradu norme povjerena je Europskom odboru za normizaciju (CEN). Komisija je zatražila da CEN izradi smjernice o interoperabilnosti prijenosa[10], bez obzira na to što te smjernice ne bi bile obvezujuće za javne naručitelje i naručitelje. CEN je uz normu objavio i skup pomoćnih dokumenata.

Kako bi se potaknulo korištenje elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi u EU-u, člankom 7. Direktive propisano je da sve javne uprave u Europi moraju primati i obrađivati elektroničke račune izdane kao posljedica izvršenja ugovora na koje se primjenjuju direktive EU-a o javnoj nabavi (Direktiva 2009/81/EZ[11], Direktiva 2014/23/EU[12], Direktiva 2014/24/EU[13] i Direktiva 2014/25/EU[14]) ako je elektronički račun u skladu s europskom normom.

U državama članicama koje su se u svojem nacionalnom zakonu o prenošenju odlučile za jednogodišnju odgodu za decentralizirane javne naručitelje središnja tijela za javnu nabavu imala su obvezu uskladiti se s odredbama Direktive do travnja 2019., a decentralizirani javni naručitelji do travnja 2020.

Do srpnja 2023. postignut je znatan napredak u uvođenju elektroničkog izdavanja računa unutar Europske unije. Sve su države članice prenijele Direktivu u nacionalno zakonodavstvo. Zakonodavstvo kojim se dobavljače obvezuje na izdavanje elektroničkih računa javnim tijelima provelo je 17 od 27 država članica, pri čemu 13 u potpunosti, a četiri samo djelomično. Neke od tih država članica uvele su obvezu za dobavljače na dan prenošenja Direktive. Osim toga, devet država članica proširilo je izdavanje elektroničkih računa za ugovore o javnoj nabavi

[9] Europsku normu o elektroničkom izdavanju računa razvio je CEN, a objavila ju je Europska komisija.
Njome se određuju osnovni poslovni elementi elektroničkog računa u semantičkom podatkovnom modelu.https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard

[10] Europska norma o elektroničkom izdavanju računa uključuje izvješće o smjernicama za prijenos. Smjernice pomažu korisnicima u odabiru i projektiranju rješenja za prijenos. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

[11] Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (Tekst značajan za EGP), SL L 216, 20.8.2009., str. 76.

[12] Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (Tekst značajan za EGP), SL L 94, 28.3.2014., str. 1.

[13] Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL L 94, 28.3.2014.

[14] Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ, SL L 94, 28.3.2014., str. 243.

ispod pragova EU-a.

TRENUTAČNI RAZVOJ ELEKTRONIČKOG IZDAVANJA RAČUNA

Nove inicijative o politikama EU-a, posebno zakonodavni prijedlozi o PDV-u u digitalnom dobu (ViDA)[15], preoblikovat će politike o elektroničkom izdavanju računa u Europi u narednim godinama. Komisija je 8. prosinca 2022. iznijela niz prijedloga o osuvremenjivanju i poboljšanju sustava PDV-a u EU-u. Tom se reformom nastoji proširiti područje primjene politike EU-a na transakcije među poduzećima (B2B), i to uvođenjem digitalnog izvješćivanja o PDV-u u „gotovo stvarnom vremenu" za prekogranične transakcije u EU-u temeljene na elektroničkom izdavanju računa i određivanjem da elektroničko izdavanje računa mora biti zadani sustav za izdavanje računa do siječnja 2028. Osim toga, inicijativom o PDV-u u digitalnom dobu jača se unutarnje tržište jer se osigurava veća usklađenost između nacionalnih sustava u EU-u: prihvaćanje europske norme moralo bi se zajamčiti u svim nacionalnim sustavima elektroničkog izdavanja računa. U konačnici, inicijativa o PDV-u u digitalnom dobu prilika je za poticanje digitalne integracije među poduzećima na jedinstvenom digitalnom tržištu, jačanje normizacije elektroničkog izdavanja računa i poticanje inovacija.

Drugi važan element razvoja elektroničkog izdavanja računa povezan je sa sve većim utjecajem europske norme o elektroničkom izdavanju računa na međunarodnoj razini. Kako bi se potaknula konkurentnost europskih poduzeća i ojačao položaj EU-a kao globalnog predvodnika u normizaciji, Komisija aktivno promiče model EU-a koji se temelji na europskoj normi i specifikacijama utvrđenima u okviru projekta Peppol. Određene treće zemlje, kao što su Australija, Japan, Malezija, Novi Zeland i Singapur, trenutačno temelje svoje nacionalne specifikacije za elektroničko izdavanje računa na europskoj normi kao proširenju i aktivno su zainteresirane za Međunarodni model za izdavanje računa mreže Peppol (PINT)[16], koji je operativan od srpnja 2023., a kojim se europska norma uopćava na sustavan način, čime se olakšava međunarodna interoperabilna razmjena računa putem mreže Peppol. Druge zemlje i regije koriste PINT kao referencu te ga prilagođavaju svojim specifičnim potrebama. Suradnja u području elektroničkog izdavanja računa sa zemljama partnerima EU-a pruža priliku za povećanje ulaganja i implementacija koje su već provela poduzeća iz EU-a te za smanjenje trgovinskih troškova poticanjem interoperabilnosti elektroničkog izdavanja računa u regijama.

Naposljetku, nove tehnologije i inovativni pristupi oblikuju budućnost elektroničkog izdavanja računa. U svrhu postizanja zelenije Europe, izvješćivanje o emisijama moglo bi postati točnije jer elektronički računi omogućuju izračunavanje i objavljivanje emisija na razini pojedinačnih stavki, čime se povećava ekološka odgovornost. U porezne svrhe, digitalne prijave PDV-a koje su unaprijed popunjene na temelju podataka iz elektroničkih računa pojednostavnjuju usklađenost za poduzeća. Prediktivni izračuni poreza s pomoću umjetne inteligencije (UI) mogli bi omogućiti predviđanja iznosa poreza za poduzeća i pojedince. U borbi protiv prijevara koriste se semantička analiza s pomoću umjetne inteligencije, strojno učenje i rudarenje podataka iz strukturiranih elektroničkih računa radi boljeg nadzora i veće točnosti. Gospodarstvom u stvarnom vremenu nastoji se omogućiti razmjena informacija u stvarnom vremenu i u tu bi se svrhu podaci iz elektroničkih računa mogli koristiti kao najtočniji skup podataka o poslovnoj transakciji, čime bi se smanjilo administrativno opterećenje. Osim toga, financiranjem računa omogućenim tehnologijom lanca blokova, uz stvaranje jedinstvenog digitalnog otiska za svaki račun, otklanja se rizik od udvostručavanja financiranja računa u prekograničnim transakcijama. Naposljetku, ta poboljšanja preoblikuju elektroničko izdavanje

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

[16] PINT je specifikacija za uvođenje sustava naplate Peppol BIS za korištenje u Europi. Sadržava opis upotrebe računa i poruka o vaučeru u sustavu Peppol te olakšava učinkovitu provedbu i omogućuje veću elektroničku suradnju. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

računa, a EU i njezine države članice imaju dužnost udružiti snage kako bi postigli zajednički cilj stvaranja najpovoljnijih uvjeta za razvoj te inovacije u EU-u.

KLJUČNI NALAZI IZ ANALIZE PROVEDBE DIREKTIVE O ELEKTRONIČKOM IZDAVANJU RAČUNA

U ovom se izvješću, u skladu s člankom 12. Direktive, daje pregled utjecaja Direktive na unutarnje tržište i razmatra uvođenje elektroničkog izdavanja računa u Europi na temelju nalaza utvrđenih evaluacijom iz 2023. Kako bi se ocijenili učinkovitost i utjecaj Direktive, analiza je bila usmjerena na njezinu provedbu i rezultate u razdoblju od 2014. do 2022., pri čemu se pomnije razmatralo razdoblje nakon roka za prenošenje za središnja tijela za javnu nabavu u travnju 2019. jer je krajnji rok za provedbu za decentralizirane javne naručitelje bio travanj 2020.

Nalazi i zaključci temelje se na rezultatima evaluacije Direktive koju je Komisija provela 2023. prije donošenja ovog izvješća. U skladu s načelima bolje regulative evaluacijom se ispitala učinkovitost Direktive na temelju pet kriterija evaluacije: relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, usklađenost i europska dodana vrijednost. Razmotreni su: izazovi u pogledu korištenja elektroničkog izdavanja računa za unutarnje tržište, utjecaj Direktive na unutarnje tržište i korištenje elektroničkog izdavanja računa te na glavne kategorije dionika, dodana vrijednost Direktive i usklađenost politike EU-a o elektroničkom izdavanju računa s drugim politikama EU-a.

Izazovi za unutarnje tržište: u prošlosti i trenutačno

Direktiva je još uvijek relevantna jer izazovi zbog kojih je donesena 2014. i dalje postoje te i dalje stvaraju prepreke funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Osim toga, od njezina donošenja pojavili su se novi izazovi te je došlo do novih pomaka, zbog čega su nacionalna tijela iz 18 od 27 država članica općenito ocijenila da je Direktiva i dalje relevantna[17].

Problemi uočeni 2014. i dalje su relevantni: odnose se na razinu korištenja elektroničkog izdavanja računa u Europi i interoperabilnost IT sustava za elektroničko izdavanje računa. Kad je riječ o korištenju elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi, važno je napomenuti da je, iako u svim državama članicama u određenoj mjeri postoje mogućnosti za primanje elektroničkih računa, znatno uvođenje uglavnom uočeno, prvo, u zemljama koje su od dobavljača zahtijevale da javnim tijelima šalju samo elektroničke račune i, drugo, u digitalno zrelim državama članicama. Naime, 17 država članica koje su obveze za dobavljače uvele u potpunosti (13 država članica) ili djelomično (četiri države članice) navelo je da je postiglo stopostotnu razinu korištenja elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi ili da očekuje da će taj cilj postići do kraja godine ili 2024. Suprotno tome, u drugim je državama članicama razina korištenja niska, osim u digitalno naprednim zemljama, kao što su Estonija, Finska i Švedska. Te zemlje, koje imaju napredno zakonodavstvo i mogućnosti u pogledu elektroničkog izdavanja računa, imaju višu razinu korištenja. Razina korištenja visoka je u slučajevima u kojima, čak i ako to nije propisano zakonom, javna tijela mogu na temelju administrativnog dopuštenja zahtijevati elektroničko izdavanje računa u natječajima, što u biti čini „obvezu koja proizlazi iz prakse”.

Važno je naglasiti da razina korištenja elektroničkog izdavanja računa nije nužno u skladu s razinom korištenja europske norme za elektroničko izdavanje računa. Neke su države članice

[17] Rezultati ankete provedene među nacionalnim tijelima u okviru studije izrađene radi pripreme evaluacije; vidjeti SWD(2024) 39.

osigurale korištenje elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi uvođenjem obveza za dobavljače koje ne uključuju obvezu korištenja europske norme. Stoga je razina uvođenja europske norme i dalje niža jer korištenje europske norme ovisi o dobrovoljnom izboru dobavljača. U državama članicama koje su imale sustave koji su postojali prije uvođenja europske norme prevladava korištenje nacionalne norme.

U tom bi kontekstu, kako bi se konsolidiralo unutarnje tržište za elektroničko izdavanje računa, bilo korisno maksimalno povećati korištenje europske norme za elektroničko izdavanje računa kako bi se smanjilo administrativno opterećenje za poduzeća. Uvođenjem jedinstvene norme za elektroničko izdavanje računa u svim državama članicama olakšali bi se procesi i postupci izdavanja računa u Europi, čime bi se javnim upravama i njihovim poslovnim partnerima pojednostavnilo izdavanje računa. To pojednostavnjenje bit će dodatno poduprto primjenom iste norme za izvješćivanje o PDV-u, kako je predviđeno u okviru inicijative o PDV-u u digitalnom dobu. Naposljetku, korištenje europske norme o elektroničkom izdavanju računa ne doprinosi samo konsolidaciji unutarnjeg tržišta za elektroničko izdavanje računa nego i smanjenju troškova povezanih s prekograničnim transakcijama za gospodarske subjekte.

Drugo, problem interoperabilnosti i dalje postoji jer Direktivom nisu obuhvaćene sve četiri razine interoperabilnosti, kako su utvrđene Europskim okvirom za interoperabilnost, uključujući prijenos i upravljanje. Iako je još 2014. prepoznato da je interoperabilnost na semantičkoj i sintaktičkoj razini problem koji treba riješiti politikom EU-a, a koji se nastojalo riješiti utvrđivanjem europske norme o elektroničkom izdavanju računa 2017., u provedbi elektroničkog izdavanja računa pokazalo se da je prijenos jedan od najvećih izazova. CEN je uz europsku normu izdao samo preporuke o prijenosu, koje su neobvezujuće, kako je navedeno u uvodnim izjavama Direktive. Međutim, ta bi se situacija mogla promijeniti s obzirom na razvoj novih politika EU-a o elektroničkom izdavanju računa povezanih sa zakonodavnim prijedlozima o PDV-u u digitalnom dobu.

Kad je riječ o interoperabilnosti među poduzećima, poduzeća, a posebno mala poduzeća, prisiljena su koristiti posebne mreže za elektroničko izdavanje računa svojih velikih kupaca. Te su mreže zatvorene i nisu međusobno interoperabilne. To ima negativne posljedice za mala poduzeća koja ne mogu koristiti jedan alat za pružanje elektroničkog izdavanja računa za razmjenu računa sa svojim trgovinskim partnerima u vlastitoj zemlji i, osim toga, na razini EU-a. Ako se strane dogovore o zajedničkim metodama i protokolima prijenosa (ili ako se to propiše zakonom), taj se problem može lako riješiti. Osim toga, ako se na nacionalnoj razini uspostavi platforma za razmjenu podataka između poduzeća i državnih tijela (B2G), to bi značilo da će poduzeće morati koristiti još jedan sustav za slanje elektroničkih računa javnim tijelima.

Za pružatelje usluga i rješenja, pružanjem paneuropskih usluga za elektroničko izdavanje računa na temelju zajedničke norme, europske norme za elektroničko izdavanje računa, stvorene su mogućnosti za dosezanje do korisnika u cijelom EU-u. Međutim, ako im se nametnu zahtjevi specifični za državu, kao što je registracija PDV broja, ili strogi programi certificiranja, koji stvaraju visoke troškove ulaganja, koristi od takvih mogućnosti su umanjene. Taj problem postoji i u Grčkoj i u Francuskoj[18]. Nadalje, sve veći broj država članica planira uvesti nacionalne sustave certificiranja za usluge i rješenja u području elektroničkog izdavanja računa, što će stvoriti nove prepreke unutarnjem tržištu. Osim toga, obveza korištenja e-potpisa za jamčenje autentičnosti i integriteta elektroničkih računa, koju su uvele neke države članice, još je jedan čimbenik koji otežava prekogranično elektroničko izdavanje računa. Kako je vidljivo iz sustava u kojima se ne primjenjuje ta metoda autentifikacije, u praksi se pokazalo da primjena takvog zahtjeva nije

[18] SWD(2024) 39

potrebna.

Od donošenja Direktive došlo je do novih pomaka. Konkretno, prema zakonodavnim prijedlozima o PDV-u u digitalnom dobu (ViDA), kad budu doneseni, od siječnja 2028. elektroničko izdavanje računa morat će biti zadana metoda izdavanja računa. To znači da se elektronički računi moraju izdavati, prenositi i primati u strukturiranom elektroničkom obliku koji omogućuje automatsku i elektroničku obradu. Države članice imale bi mogućnost uvesti obvezu elektroničkog izdavanja računa bez zahtijevanja odstupanja. Nadalje, europska norma o elektroničkom izdavanju računa bila bi naširoko prihvaćena u svim državama članicama, čime bi se omogućio nesmetan prijenos elektroničkih računa među poduzećima (B2B), izravno među trgovinskim stranama ili putem javnih portala koje uspostavljaju porezne uprave.

Osim toga, nekoliko država članica trenutačno izrađuje novo zakonodavstvo o uvođenju obveze elektroničkog izdavanja računa među poduzećima (B2B) na temelju odstupanja od Direktive o PDV-u, u skladu s člankom 395. te direktive. U nekim bi slučajevima područje primjene tih politika moglo biti prošireno i na transakcije između poduzeća i potrošača (B2C), a u tom pogledu treba napomenuti da CEN trenutačno radi na normizaciji: tehnički odbor CEN-a TC434 trenutačno izrađuje tehničke specifikacije za e-račun. U tom bi se kontekstu usklađivanjem opreme i sustava za elektroničko izdavanje računa između poduzeća i državnih tijela (B2G), među poduzećima (B2B) i između poduzeća i potrošača (B2C) izbjegla prekomjerna tehnička složenost i pravna nesigurnost za gospodarske subjekte u njihovoj zemlji ili kad sudjeluju u prekograničnoj trgovini unutar EU-a.

Naposljetku, u savjetovanjima provedenima radi evaluacije utvrđeno je da su izazov postala pitanja sigurnosti podataka i privatnosti. Kako bi se riješio taj problem, sporazumi između pružatelja usluga i rješenja općenito uključuju klauzulu o zaštiti podataka klijenta i zabrani njihove upotrebe ako to nije nužno i u svrhe koje nisu izričito dogovorene. Međutim, primjena takve klauzule nije sustavna.

Ukratko, Direktiva je i dalje relevantna za pružanje odgovora na probleme uočene 2014., koji i dalje postoje. Međutim, najnoviji razvoj elektroničkog izdavanja računa doveo je do novih izazova s kojima se treba uhvatiti u koštac radi postizanja veće učinkovitosti i usklađivanja pravila o elektroničkom izdavanju računa unutar EU-a.

Utjecaj Direktive na unutarnje tržište, korištenje elektroničkog izdavanja računa i dionike

Provedbom Direktive i uvođenjem europske norme o elektroničkom izdavanju računa znatno se doprinijelo usklađivanju, interoperabilnosti i korištenju elektroničkog izdavanja računa u Europi, kako je objašnjeno u nastavku. Međutim, Direktiva je bila djelomično djelotvorna u ispunjavanju svojih ciljeva. Njezina su dva konkretna cilja i. otklanjanje prepreka na tržištu i prepreka trgovini koje proizlaze iz postojanja različitih nacionalnih pravila i normi i ii. osiguravanje interoperabilnosti. Uvođenje europske norme o elektroničkom izdavanju računa bilo je ključan element za postizanje ta dva cilja.

Kad je riječ o prvom cilju, usklađivanje pravila i normi o elektroničkom izdavanju računa u Europi u određenoj je mjeri postignuto utvrđivanjem europske norme za elektroničko izdavanje računa koju je razvio CEN i koju je odobrila Komisija[19] u listopadu 2017. te uspostavom uvjeta

[19] Provedbena odluka Komisije (EU) 2017/1870 od 16. listopada 2017. o objavi upućivanja na europsku normu o elektroničkom izdavanju računa i popisa sintaksi u skladu s Direktivom 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća (Tekst značajan za EGP.), C/2017/6835, SL L 266, 17.10.2017., str. 19.

za unutarnje tržište u javnoj nabavi. Europska norma za elektroničko izdavanje računa obuhvaća dvije razine interoperabilnosti, semantičku i sintaktičku, za koje je 2014. utvrđeno da su izazovi za interoperabilnost unutar EU-a.

Kad je riječ o drugom cilju, Direktivom je za države članice i njihova javna tijela uvedena obveza da javni sektor u EU-u mora prihvaćati i obrađivati elektroničke račune izdane za ugovore sklopljene na temelju direktiva EU-a o javnoj nabavi ako su u skladu s europskom normom za elektroničko izdavanje računa. Kako bi se postigao taj cilj i stoga osigurala interoperabilnost, Direktivom je propisano da države članice moraju uspostaviti sustave za elektroničko izdavanje računa između poduzeća i državnih tijela (B2G) koji uključuju europsku normu za elektroničko izdavanje računa ili prilagoditi postojeće sustave kako bi mogli prihvaćati elektroničke račune u skladu s tom normom. Kad je riječ o središnjoj razini, takvi sustavi postoje u 25 država članica, a dvije države članice, Cipar i Slovačka, još uvijek razvijaju svoje nacionalne središnje platforme. Kad je riječ o decentraliziranoj razini, u ovoj fazi nije moguće u potpunosti provjeriti provedbu Direktive jer je samo nekoliko država članica uspostavilo mehanizme za praćenje provedbe elektroničkog izdavanja računa u svojim zemljama. Uglavnom su to države članice koje su obvezale dobavljače na slanje elektroničkih računa javnim tijelima i imaju središnje alate za praćenje, kao što su Francuska, Italija i Španjolska.

Jedan od očekivanih učinaka Direktive na unutarnje tržište bilo je povećanje razine uvođenja elektroničkog izdavanja računa na usklađen način u cijelom EU-u. Kad je općenito riječ o uvođenju elektroničkog izdavanja računa, postotak poduzeća u EU-u koja šalju elektroničke račune (općenito, odnosno ne isključivo u transakcijama između poduzeća i državnih tijela (B2G)) povećao se s približno 10,3 % u 2013. na 32,2 % u 2020. na temelju istraživanja Eurostata o poduzećima s više od 10 zaposlenika. Iako je analiza bila ograničena u pogledu dostupnosti podataka i dosljednosti jer Direktivom državama članicama nije propisana obveza izvješćivanja, ti su podaci nadoknađeni podacima Eurostata[20] te podacima na temelju analize dokumentacije i intervjua s dionicima[21].

Kad je riječ o korištenju u javnoj nabavi, analizom je utvrđeno da se razina uvođenja elektroničkog izdavanja računa između poduzeća i državnih tijela (B2G) uglavnom povećala u državama članicama koje su obvezale dobavljače na slanje elektroničkih računa javnim tijelima, što pokazuje da dobrovoljno uvođenje od strane privatnog sektora može biti problematično. Na primjer, u Francuskoj, u kojoj je ta obveza postupno uvedena u razdoblju od 2017. do 2020., u 2013. primljeno je 34 000 elektroničkih računa, dok su 2022. nacionalna tijela primila 4,3 milijuna, a decentralizirani javni naručitelji 66,74 milijuna elektroničkih računa; u Španjolskoj, u kojoj je ta obveza uvedena 2015., podaci prikupljeni s nacionalne platforme, koji se odnose samo na središnju razinu, pokazali su da se broj elektroničkih računa povećao s 884 000 u 2014. na 9,5 milijuna u 2017. i 15,9 milijuna u 2022. Pokazalo se da obveza elektroničkog izdavanja računa, koja se odnosi na obvezivanje dobavljača da (samo) u transakcijama između poduzeća i državnih tijela (B2G) svojim nacionalnim tijelima šalju isključivo elektroničke račune, utječe na opću razinu uvođenja, uključujući transakcije među poduzećima (B2B), jer podaci Eurostata pokazuju da se broj poduzeća u Italiji, Sloveniji i Španjolskoj koja koriste elektroničko izdavanje računa znatno povećao u odnosu na razdoblje u kojem su te obveze stupile na snagu u svakoj od tih zemalja, odnosno 2014. i 2015., što se odražava u brojkama Eurostata za 2016.

[20] Podaci prikazani u ovom odjeljku razrada su sljedećeg skupa podataka Eurostata: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024) 39

Zbog nepostojanja obveze slanja elektroničkih računa (između poduzeća i državnih tijela (B2G) ili među poduzećima (B2B)) razina uvođenja polako se povećavala. Prema rezultatima ciljanog savjetovanja s MSP-ovima najučinkovitija je mjera za povećanje razine uvođenja u poduzećima koja već koriste sustave za planiranje resursa poduzeća (ERP) i računovodstveni softver osigurati da ta rješenja uključuju i funkciju elektroničkog izdavanja računa. To znači da bi ona mogla slati i primati elektronički račun iz postojećeg sustava bez potrebe za ručnim unosom podataka, čime bi se osigurala automatizacija. MSP-ovi su to već predložili u procjeni učinka[22] Direktive iz 2013., što pokazuje da je to ključan čimbenik za uvođenje elektroničkog izdavanja računa u MSP-ovima. Tu je politiku odabrala Danska, primjerice u svojem nedavnom Zakonu o knjigovodstvu[23].

Temeljni ciljevi Direktive utvrđeni u njezinim uvodnim izjavama i u procjeni učinka iz 2013. djelomično su ispunjeni. Direktivom se nastojalo potaknuti unutarnje tržište omogućivanjem interoperabilnosti, povećanjem pravne sigurnosti, smanjenjem pravne složenosti i smanjenjem troškova za gospodarske subjekte. Taj je cilj dopunjen operativnim ciljem: uspostava uvjeta za nova tehnička rješenja za elektroničko izdavanje računa u javnoj nabavi radi osiguravanja interoperabilnosti.

Direktiva je prije svega bila usmjerena na rješavanje problema u pogledu interoperabilnosti povezanih sa semantičkom i sintaktičkom razinom, ali se nije odnosila na sva četiri elementa interoperabilnosti, uključujući prijenos i upravljanje. Razvojem europske norme o elektroničkom izdavanju računa učinkovito se riješio problem u pogledu semantičke i sintaktičke razine interoperabilnosti. Dokaz za to je činjenica da je Direktivom, od objave europske norme u listopadu 2017., potaknuto unutarnje tržište sprečavanjem uvođenja novih nacionalnih oblika elektroničkog izdavanja računa za javni sektor (između poduzeća i državnih tijela (B2G)), čime je spriječena daljnja fragmentacija. Tri države članice, Estonija, Finska i Švedska, postupno zamjenjuju svoju nacionalnu normu europskom normom. Druge države članice, koje su prije uvođenja europske norme o elektroničkom izdavanju računa uvele obvezu korištenja nacionalne norme, dopuštaju korištenje europske norme. Iako Direktivom nisu obuhvaćeni prijenos i upravljanje, važno je istaknuti da je u praksi prekogranična interoperabilnost osigurana provedbom rješenja koja se temelje na modelu Peppol u 23 države članice. Direktivom se potaklo unutarnje tržište povećanjem pravne sigurnosti i smanjenjem tehničke složenosti elektroničkog izdavanja računa: njome je uspostavljena jasna pravna osnova i utvrđena je europska norma o elektroničkom izdavanju računa kao zajednička norma koju treba podržavati cijeli javni sektor EU-a. Od 21 države članice koja je odgovorila na ciljanu anketu, 14 ih je navelo da je mjera imala pozitivan učinak na povećanje pravne sigurnosti i smanjenje tehničke složenosti[24]. Otprilike 80 % MSP-ova koji su sudjelovali u ciljanoj anketi smatralo je da su nacionalni pravni zahtjevi za elektroničko izdavanje računa jasni i dostupni i uglavnom rezultat prenošenja Direktive u nacionalno pravo.

U članku 2. Direktive utvrđena je definicija elektroničkog računa, čime je osigurana pravna jasnoća: „‚elektronički račun' znači račun koji je izdan, proslijeđen i zaprimljen u strukturiranom elektroničkom obliku koji omogućuje njegovu automatsku i elektroničku obradu". Obuhvaćeni su samo strukturirani računi prikladni za automatizaciju. Direktivom su isto tako utvrđeni zahtjevi za europsku normu za elektroničko izdavanje računa, uključujući

[22] SWD(2013) 222 final, Radni dokument službi Komisije, Procjena učinka priložena dokumentu Prijedlog direktive Europskog Parlamenta i Vijeća o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, 26.6.2013.. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF

[23] Prijedlog danskog zakona o knjigovodstvu (danishbusinessauthority.dk)
Danski parlament donio je Zakon o knjigovodstvu 19. svibnja 2022. te je prvotno predviđeno da će stupiti na snagu 1. srpnja 2022. Prema tom zakonu sva poduzeća svih veličina obvezna su izdavati, primati, obrađivati i arhivirati račune elektronički.

[24] SWD(2024) 39

tehnološku neutralnost, kompatibilnost s međunarodnim normama, prikladnost za poslovne transakcije među poduzećima i potporu za potrebe MSP-ova, usklađenost s relevantnim odredbama Direktive 2006/112/EZ[25] itd.

Nadalje, osiguravanjem interoperabilnosti s europskom normom na semantičkoj i sintaksičkoj razini Direktiva je dodatno pridonijela smanjenju tehničke složenosti. To se posebno odnosi na područje javne nabave, u kojem dobavljači mogu koristiti istu normu za elektroničko izdavanje računa za sve postupke javne nabave u okviru javne nabave na razini EU-a u vlastitoj zemlji i, što je najvažnije, u svim ostalim zemljama EU-a.

Većina MSP-ova (66 %) anketiranih u ciljanom savjetovanju s dionicima provedenim radi evaluacije smatrala je da se europskom normom o elektroničkom izdavanju računa može znatno pojednostavniti trgovina unutar EU-a. U Finskoj je nacionalni oblik elektroničkog izdavanja računa zamijenjen europskom normom o elektroničkom izdavanju računa kojom je omogućena poboljšana automatizacija i viša kvaliteta podataka, čime se smanjila tehnička složenost. Međutim, kad je riječ o tehničkoj složenosti, 41 % anketiranih MSP-ova navelo je da i dalje nailazi na tehničke teškoće pri korištenju elektroničkog izdavanja računa, dok su ostali naveli da ne nailaze na teškoće. Te su se teškoće, među ostalim, odnosile na: podršku za više oblika elektroničkog izdavanja računa, arhiviranje u svrhe revizije, integraciju s pružateljima usluga, pitanja sigurnosti podataka i privatnosti, interoperabilnost s trgovinskim partnerima, infrastrukturu i povezivost.

Direktiva je bila usmjerena na rješavanje pitanja interoperabilnosti i osiguravanje uvjeta za široku upotrebu elektroničkog izdavanja računa u skladu s europskom normom, ali nije obvezivala dobavljače na korištenje elektroničkog izdavanja računa. Stoga u državama članicama u kojima se za transakcije između poduzeća i državnih tijela (B2G) zahtijeva korištenje nacionalne norme, a za transakcije među poduzećima (B2B) koriste drugi oblici poduzeća moraju podržavati više oblika elektroničkog izdavanja računa. Javni sektor se u biti ponaša kao veliki kupac jer dobavljačima nameće svoje zahtjeve.

Kad je riječ o specifičnom cilju smanjenja operativnih troškova za gospodarske subjekte, u evaluaciji je zaključeno da to uglavnom ovisi o prihvaćanju sustava elektroničkog izdavanja računa i masovnom uvođenju takvog sustava s obzirom na dvije dimenzije: prvo, cijene usluga elektroničkog izdavanja računa i drugo, mrežne učinke u smislu mogućnosti korištenja tih usluga sa svim poslovnim partnerima te za mnoge druge primjene elektroničkog izdavanja računa. S jedne strane, poduzeća općenito moraju nabaviti usluge elektroničkog izdavanja računa ili softver za te potrebe, a cijene usluga elektroničkog izdavanja računa i dalje su relativno visoke. Rezultati savjetovanja s MSP-ovima pokazali su da cijene po transakciji elektroničkog računa iznose od 0,05 EUR (ako je dio paketa naknada za uspostavu od 2 500 EUR) do 0,30 EUR (ako je dio paketa godišnja naknada od 550 EUR). Međutim, treba napomenuti da postoji znatna razlika u modelima određivanja cijena ili MSP-ovima, posebno u onima s vrlo jednostavnim modelima izdavanja računa, te u nekim iznimnim slučajevima cijena po elektroničkom računu može biti do 10 EUR. Operativni troškovi za gospodarske subjekte ovise o dostupnosti troškovno učinkovitih rješenja i usluga. Na njih utječu broj transakcija elektroničkog izdavanja računa, podržani oblici, protokoli za prijenos te broj zemalja u kojima poduzeća posluju jer je specijalizirana podrška potrebna u svim državama članicama koje su odredile posebne oblike i zahtjeve.

S druge strane, anketa provedena među MSP-ovima otkrila je da poduzeće, čak i ako je kupilo

[25]Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenog 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 347, 11.12.2006.

odgovarajući softver/uslugu, u potpunosti ima koristi od svojeg ulaganja ako može ostvariti korist zahvaljujući mrežnim učincima i koristiti elektroničko izdavanje računa sa svim poslovnim partnerima, što je rijedak slučaj. Osim toga, poduzeća su istaknula da bi imala maksimalne koristi, također u smislu pojednostavnjenja ili olakšavanja ispunjavanja obveza izvješćivanja, ako bi mogla koristiti elektroničko izdavanje računa za druge primjene, kao što je izvješćivanje o PDV-u uvedeno aktualnim zakonodavnim prijedlozima o PDV-u u digitalnom dobu ili ispunjavanje administrativnih obveza kao što su carinska deklaracija i izvješćivanje o održivosti, i pri integraciji drugih procesa, kao što su elektronički nalozi i obavijesti o otpremi.

Masovno uvođenje elektroničkog izdavanja računa omogućilo bi smanjenje naknada za usluge elektroničkog izdavanja računa jer bi se stvorila konkurencija između brojnih pružatelja usluga i rješenja u svakoj državi članici i postigle maksimalne koristi od korištenja elektroničkog izdavanja računa kao zadanog sustava i za druge primjene.

Kad je riječ o operativnom cilju uspostave uvjeta za nova tehnička rješenja za elektroničko izdavanje računa u javnoj nabavi, taj je cilj ostvaren na dva načina. Prvo, Direktivom su izravno stvoreni takvi uvjeti uvođenjem obveze za javna tijela koja su uspostavila sustave ili prilagodila postojeće sustave kako bi mogla uvesti europsku normu, čime su se osposobila za interoperabilno elektroničko izdavanje računa. Unatoč pozitivnom učinku, i dalje postoje izazovi. Različita provedba europske norme na nacionalnim platformama za elektroničko izdavanje računa dovela je do problema s kompatibilnošću, koji su se pogoršali zbog nedostatka interoperabilnosti na razini prijenosa. U određenim državama članicama i dalje postoji važan problem povezan s postojanjem više nacionalnih platformi za elektroničko izdavanje računa koje je propisala vlada (jedna platforma za transakcije između poduzeća i državnih tijela (B2G), a druga za transakcije među poduzećima (B2B)). Izazov je i praćenje tehničkog razvoja i uvođenja elektroničkog izdavanja računa na razini EU-a zbog heterogenosti postupaka i zahtjeva u državama članicama EU-a te nepostojanja obveze praćenja za države članice.

Drugo, Direktivom je, otkad je donesena, olakšano i potaknuto korištenje Peppola kao tehničkog interoperabilnog rješenja i mreže za elektroničko izdavanje računa između zemalja EU-a. Peppol se koristi u 23 države članice sa zajedničkim specifikacijama, pravnim sporazumima i modelom upravljanja.

Kad je riječ o utjecaju Direktive na dionike, čini se da su različite kategorije dionika imale različite vrste troškova; nacionalna tijela, gospodarski subjekti, među kojima su pružatelji usluga i rješenja, MSP-ovi ili velike korporacije zasebno su razmotreni. Međutim, na pouzdanost nalaza utjecala je ograničena dostupnost podataka. Analiza učinkovitosti Direktive pokazala je da postoji nekoliko ograničenja povezanih s nedostupnošću podataka. Budući da države članice nemaju obvezu izvješćivanja o transakcijama u okviru elektroničkog izdavanja računa, samo je nekoliko nacionalnih tijela dostavilo detaljne informacije, a podatke na prekograničnoj razini dostavio je još manji broj država članica. Stoga se evaluacija prvenstveno temeljila na podacima koje su prijavili dionici i podacima objavljenima na portalima nacionalnih tijela.

Kad je riječ o učinkovitosti javnih tijela, analiza troškova i koristi pokazala je da se rezultati razlikuju u državama članicama. Koristi uključuju operativnu učinkovitost, poboljšanu transparentnost i koristi za okoliš. Automatizacija procesa smatra se glavnim pokretačem, dok su drugi pokretači primjena zajedničke norme, brža obrada i manja složenost.

Troškovi povezani s provedbom obveze iz Direktive da javni naručitelji moraju primati i

obrađivati elektroničke račune koji su u skladu s europskom normom uvelike ovise o razini informatičke zrelosti javnog sektora: što je veća digitalna zrelost, to su niži troškovi, kako je utvrđeno u ciljanom savjetovanju s nacionalnim tijelima. Troškovi koji su posebno povezani s provedbom europske norme razlikuju se ovisno o postojanju nacionalne norme ili tehničkih specifikacija i obveze da se osigura interoperabilnost s europskom normom o elektroničkom izdavanju računa, a najveći troškovi povezani su s uspostavom i održavanjem nacionalne infrastrukture za elektroničko izdavanje računa.

Kako bi ispunile svoje obveze koje proizlaze iz Direktive, neke države članice morale su uspostaviti nove sustave, u određenim slučajevima nacionalne središnje sustave, za elektroničko izdavanje računa u javnoj nabavi, radi osiguravanja potpune provedbe na središnjoj razini. S druge strane, uspostavile su svoje sustave radi potpore primjeni europske norme. Druge države članice, čija je razina informatičke zrelosti bila viša ili koje su imale uspostavljen sustav za elektroničko izdavanje računa, morale su izmijeniti svoje sustave kako bi osigurale da mogu prihvaćati elektroničke račune koji su u skladu s europskom normom. Izmjene su uvedene u sustavu na središnjoj razini ili u decentraliziranim sustavima; sva rješenja za elektroničko izdavanje računa za javnu nabavu trebalo je prilagoditi.

Troškovi usklađivanja s europskom normom razlikovali su se ovisno o tome je li već postojala nacionalna norma jer je nacionalnu normu trebalo prilagoditi kako bi se uskladila s europskom normom. Devet država članica imalo je troškove povezane s osiguravanjem usklađenosti postojećih nacionalnih oblika s europskom normom, a tri od njih (Švedska, Finska i Estonija) odlučile su u potpunosti zamijeniti svoje naslijeđene oblike europskom normom. Troškovi povezani s osiguravanjem usklađenosti nacionalnog oblika s europskom normom razlikovali su se u državama članicama i iznosili su od 250 000 EUR u Finskoj do približno 1,5 milijuna EUR u Poljskoj i 2,5 milijuna EUR u Italiji (financirali su se u određenoj mjeri, u svim slučajevima, u okviru projekata o elektroničkom izdavanju računa u sklopu Instrumenta za povezivanje Europe posvećenom telekomunikacijama).

Kako je navedeno, najznačajniji troškovi povezani su s uspostavom i održavanjem nacionalne infrastrukture za elektroničko izdavanje računa, uglavnom uključujući troškove softvera i hardvera, troškove testiranja, troškove osposobljavanja i administrativne troškove, koji uključuju: pravna pitanja i analizu rješenja, publicitet, vodiče za korisnike, podršku, sigurnost, reviziju itd.

Financiranje iz Instrumenta za povezivanje Europe, u okviru mehanizma bespovratnih sredstava kojim upravlja EU, omogućilo je državama članicama da djelomično pokriju svoje troškove. Dvadeset i četiri države članice dobile su proračun od 28,9 milijuna za više od 40 projekata u okviru programa Instrumenta za povezivanje Europe posvećenog telekomunikacijama za razdoblje 2015. – 2020. Tim projektima poduprta je uspostava središnjeg sustava ili prilagodba europskoj normi.

Kad je riječ o analizi učinkovitosti za gospodarske subjekte, rezultati aktivnosti savjetovanja s MSP-ovima pokazali su da se troškovi razlikuju ovisno o odabranom paketu usluga elektroničkog izdavanja računa i količinama elektroničkih računa s kojima se postupa: 97 % anketiranih MSP-ova kupilo je pakete usluga elektroničkog izdavanja računa uz fiksne godišnje troškove, a 3 % anketiranih MSP-ova pakete usluga elektroničkog izdavanja računa s fiksnim troškovima i promjenjivim naknadama koje ovise o količini transakcija. Za poduzeća, što je manji broj računa, to su veći troškovi.

Besplatni paketi za MSP-ove s osnovnim funkcijama elektroničkog izdavanja računa dostupni

su u većini analiziranih država članica. Devet država članica nudi besplatan središnji sustav za izravno slanje električnih računa javnim tijelima.

Međutim, prema navodima udruženja SMEUnited, koje je sudjelovalo u ciljanom savjetovanju, MSP-ovi nailaze na poteškoće zbog svoje veličine i nedostatka stručnog znanja o toj temi. Stoga se ti dionici zalažu za postupno uvođenje obveze elektroničkog izdavanja računa kako bi se omogućilo ispunjavanje obveza u najboljim uvjetima. Budući da se elektroničko izdavanje računa smatra prilično skupim za MSP-ove, takvim poduzećima treba vremena kako bi mogla prilagoditi svoj računovodstveni sustav.

Multinacionalne korporacije anketirane u ciljanom savjetovanju s dionicima provedenom radi evaluacije Direktive navele su da su imale vrlo visoke troškove za uspostavu elektroničkog izdavanja računa u državama članicama EU-a, i za transakcije između poduzeća i državnih tijela (B2G) i za transakcije među poduzećima (B2B). Ti su troškovi povezani s potrebom za korištenjem različitih pružatelja usluga radi ispunjavanja specifičnih nacionalnih zahtjeva. Periodični troškovi znatno su se razlikovali.

Uzimajući u obzir trošak rada po satu od 46 EUR, procjenjuje se da kvantitativne koristi od automatizacije procesa izdavanja računa iznose otprilike 5,28 EUR po izdanom elektroničkom računu, a 8,4 EUR po primljenom elektroničkom računu[26]. Nadalje, veće uštede postižu se automatizacijom cijelog ciklusa od naloga do plaćanja, uključujući naloge, dokumente o prijevozu, račune i obavijesti o plaćanju. Automatizacija tih procesa omogućuje dosljednu elektroničku razmjenu dokumenata i automatizirano usklađivanje, čime se ostvaruju koristi koje, prema procjenama, iznose od 25 do 65 EUR po ciklusu od kupnje do plaćanja[27].

Usklađenost s drugim politikama EU-a i europska dodana vrijednost

Kako bi se poduprlo stvaranje jedinstvenog digitalnog tržišta za elektroničko izdavanje računa, Direktiva je morala biti usklađena sa svim drugim politikama EU-a, uglavnom onima koje se odnose na digitalizaciju. Usklađenost Direktive ocijenjena je na dvije glavne razine: unutarnja i vanjska usklađenost. Analiza unutarnje usklađenosti odnosila se na to kako različite sastavnice mjere EU-a zajedno funkcioniraju, a analiza vanjske usklađenosti na to kako je Direktiva usklađena s nekoliko zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa o politici EU-a: direktivama o javnoj nabavi iz 2014.[28], Direktivom o kašnjenju u plaćanju[29] i Prijedlogom uredbe iz 2023. kojom se stavlja izvan snage trenutačna Direktiva o kašnjenju u plaćanju[30], zakonodavnim prijedlozima o PDV-u u digitalnom dobu (ViDA) iz 2022., Europskim okvirom za interoperabilnost (EIF)[31], modulima za elektroničko izdavanje računa i e-dostavu u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)[32] i radom Komisije na politici o globalnoj dimenziji

[26] Europska komisija, Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike, Ciciriello, C., Gray, E., Pripremna studija o učincima Direktive 2014/55/EU o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, Ured za publikacije Europske unije, 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] Direktiva 2009/81/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ.
Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (Tekst značajan za EGP)
Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ
Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ

[29] Direktiva 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama (preinaka), SL L 48, 23.2.2011., str. 1.

[30] Prijedlog uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o suzbijanju zakašnjelog plaćanja u poslovnim transakcijama. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01)

[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/

[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about

elektroničkog izdavanja računa i promicanju modela EU-a.

Kad je riječ o unutarnjoj usklađenosti, Direktiva je usklađena s naknadnim radom na europskoj normi o elektroničkom izdavanju računa jer su svi zahtjevi iz Direktive ispunjeni. Prvo, u Direktivi se pozvalo na uspostavu europske norme za semantički podatkovni model osnovnih elemenata elektroničkog računa te je naveden popis obveznih elemenata koje treba uključiti. Drugo, u Direktivi se zahtijevao ograničen broj sintaksi, a CEN je utvrdio samo dvije sintakse, koje je 2017. objavio zajedno s normom. Osim toga, uz europsku normu izrađene su i neobvezujuće smjernice za prijenos u okviru elektroničkog izdavanja računa kako bi se osigurala daljnja interoperabilnost. Ti zahtjevi uspješno se održavaju u dokumentima CEN-a, što potvrđuje usklađenost između zakonodavnih ciljeva i razvoja norme. Nadalje, s obzirom na rad tehničkog odbora CEN-a TC434 na normizaciji u pogledu e-računa, osigurana je i dosljednost. Kad je riječ o uspostavi i radu Europskog foruma za elektroničko izdavanje računa s više dionika koji podupire rad EU-a na politikama o elektroničkom izdavanju računa, u razdoblju od 2014. do 2020., svi dokumenti EMSFEI-a dopunjavali su i podupirali provedbu europske norme pružanjem rješenja za potencijalne izazove u pogledu interoperabilnosti.

Kad je riječ o vanjskoj usklađenosti, Direktiva je odgovarajuće usklađena s raznim politikama EU-a kojima se promiče digitalizacija javne nabave i povezanih aktivnosti. Direktiva je usklađena s direktivama o javnoj nabavi iz 2014. koje su sastavni dio zakonodavnog paketa kojim se nastoji ostvariti isti cilj digitalizacije javne uprave na usklađen način, a usklađena je i s ciljevima normizacije javne nabave.

Direktiva je uvelike povezana sa zakonodavnim prijedlozima Komisije o PDV-u u digitalnom dobu (ViDA) iz 2022.[33] u pogledu uloge elektroničkog izdavanja računa. Tim se prijedlozima nastoji osuvremeniti sustav PDV-a u EU-u pružanjem odgovora na izazove povezane s ekonomijom platformi i uvođenjem jedinstvene prijave PDV-a kako bi se izbjegle višestruke prijave unutar EU-a. Nadalje, njima će se uvesti sustav izvješćivanja o PDV-u za prekogranične transakcije u EU-u, koji će se temeljiti na elektroničkom izdavanju računa i europskoj normi o elektroničkom izdavanju računa, pri čemu će se od država članica koje žele uspostaviti sustav izvješćivanja o PDV-u za domaće transakcije zahtijevati da i taj sustav temelje na elektroničkom izdavanju računa. Kao dio prijedloga, elektroničko izdavanje računa trebalo bi do siječnja 2028. postati zadana metoda izdavanja računa.

Usklađenost između Direktive i inicijativa o PDV-u u digitalnom dobu (ViDA) osigurana je trenutačnim nacrtima zakonodavnih prijedloga, koji pak podliježu evaluaciji u postupku donošenja. Prijedlozi o PDV-u u digitalnom dobu (ViDA) prilika su da se osigura usklađenost Unijine definicije elektroničkog izdavanja računa u zakonodavstvu o PDV-u i u Direktivi. Nova definicija elektroničkog izdavanja računa u prijedlozima o PDV-u u digitalnom dobu u skladu je s onom koja je uključena u Direktivu. Tim usklađivanjem osigurava se usklađenost raznih politika EU-a i olakšava nesmetana provedba inicijativa o elektroničkom izdavanju računa unutar EU-a.

Nadalje, Direktiva je posebno usmjerena na elektroničko izdavanje računa između poduzeća i državnih tijela (B2G) te je u pogledu glavnih elemenata usklađena s prijedlozima o PDV-u u digitalnom dobu, koji su usmjereni na elektroničko izdavanje računa među poduzećima (B2B). Naposljetku, prijedlozima o PDV-u u digitalnom dobu dopunjuje se Direktiva o elektroničkom izdavanju računa, posebno u pogledu osiguravanja usklađenosti i interoperabilnosti u prekograničnom elektroničkom izdavanju računa u transakcijama između poduzeća i državnih

[33] COM(2022) 701 final, Prijedlog DIREKTIVE VIJEĆA o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu pravila o PDV-u za digitalno doba, 8.12.2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN

tijela (B2G) i među poduzećima (B2B), čime se omogućuje smanjenje administrativnog opterećenja i potiče usklađivanje s europskom normom o elektroničkom izdavanju računa, kao što je istaknuto i u Kontinuiranom planu normizacije IKT-a iz 2023.[34].

Provedba elektroničkog izdavanja računa i Direktive usklađena je s odredbama revidirane Direktive o kašnjenju u plaćanju i Prijedlogom uredbe iz 2023. kojim se trenutačna Direktiva o kašnjenju u plaćanju stavlja izvan snage jer osigurava automatizaciju postupka odobravanja za elektroničke račune, pojednostavnjenje postupka plaćanja i pravodobna plaćanja.

Kad je riječ o Europskom okviru za interoperabilnost (EIF), Direktivom o elektroničkom izdavanju računa djelotvorno se pruža odgovor na izazove u pogledu interoperabilnosti na semantičkoj i sintaktičkoj razini, kako se predviđa u EIF-u. Međutim, Direktiva ne obuhvaća sve četiri razine interoperabilnosti, uključujući prijenos i upravljanje, a kad bi obuhvaćala, dodatno bi se olakšala interoperabilnost.

U okviru CEF-a istodobno s paketom usluga elektroničkog izdavanja računa i dosljedno s njim razvijen je modul za e-dostavu. Dok modul za elektroničko izdavanje računa pruža bitne alate za olakšavanje i provjeru usklađene provedbe europske norme o elektroničkom izdavanju računa u IT sustavima i uslugama, modul za e-dostavu pruža tehničke specifikacije i norme, softver koji se može instalirati i pomoćne usluge za uspostavu mreže čvorova za razmjenu elektroničkih računa te druge sigurne digitalne razmjene podataka. U nekim rješenjima za elektroničko izdavanje računa koristi se e-dostava kao način prijenosa.

Osim toga, s Direktivom su usklađene i aktivnosti koje Komisija trenutačno provodi sa svojim međunarodnim partnerima, i u službenim pregovorima i u okviru bilateralnih dijaloga. Model EU-a PINT (temeljen na Peppolu) usvojen je u nekoliko zemalja izvan EU-a, uključujući Australiju, Japan, Maleziju, Novi Zeland i Singapur. Kad je riječ o SAD-u, okviri za razmjenu u sustavima elektroničkog izdavanja računa u EU-u i SAD-u uvelike su kompatibilni. Profili elektroničkog računa u SAD-u namjerno su oblikovani prema europskoj normi kako bi se osigurao visok stupanj usklađenosti i time poduprla interoperabilnost te istodobno zadovoljili zahtjevi poslovnog tržišta SAD-a. Slično tome, Tajvan i EU započeli su u srpnju 2023. regulatorni dijalog o elektroničkom izdavanju računa.

Naposljetku, Direktiva je usklađena s cjelokupnom europskom politikom o normizaciji zahvaljujući podupiranju aktivnosti razvoja i održavanja europske norme o elektroničkom izdavanju računa, koje financira Komisija.

Kad je riječ o europskoj dodanoj vrijednosti, među državama članicama EU-a postoji širok konsenzus da je od donošenja Direktive 2014. došlo do poboljšanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

Iz perspektive nacionalnih tijela, glavni je doprinos EU-a smanjenje prepreka prekograničnoj javnoj nabavi ograničavanjem uspostave različitih nacionalnih normi o elektroničkom izdavanju računa. Prema Direktivi javne uprave u cijeloj Europskoj uniji obvezne su primati i obrađivati elektroničke račune izdane na temelju ugovora koji podliježu direktivama EU-a o javnoj nabavi, pod uvjetom da su u skladu s europskom normom o elektroničkom izdavanju računa. Tom mjerom iz Direktive spriječena je fragmentacija unutarnjeg tržišta, ali je i potaknuta interoperabilnost elektroničkog izdavanja računa u cijelom EU-u.

Osim što je imala neposredan utjecaj u sferi javne nabave, Direktiva je imala ključnu ulogu u

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

promicanju daljnjeg usklađivanja rješenja i sustava za elektroničko izdavanje računa u kontekstu transakcija među poduzećima (B2B). Uspostavom zajedničkog temelja za norme i prakse u pogledu elektroničkog izdavanja računa unutar EU-a Direktiva je potaknula razvoj u području transakcija među poduzećima (B2B), u kojem će se norma EU-a ponovno koristiti na temelju prijedloga o PDV-u u digitalnom dobu. U tu će se svrhu europska norma o elektroničkom izdavanju računa nadalje razvijati kako bi se obuhvatili svi načini upotrebe i odgovorilo na potrebe specifičnih sektora. Tehnički odbor CEN-a TC434 odgovoran je osigurati da europska norma bude prikladna do kraja 2024.

Naposljetku, smatra se da je Direktivom stvorena međunarodna dodana vrijednost zahvaljujući njezinu promicanju globalne interoperabilnosti. Primjer je uvođenje okvira za interoperabilnost Peppol izvan EU-a, među ostalim u zemljama kao što su Australija, Japan, Malezija, Novi Zeland i Singapur, čime se dodatno proširuju pozitivni učinci Direktive.

ZAKLJUČCI

Na temelju Direktive postignuti su znatni rezultati u otklanjanju prepreka na unutarnjem tržištu i prepreka trgovini koje proizlaze iz postojanja različitih nacionalnih pravila i normi o elektroničkom izdavanju računa.

S obzirom na njezine učinke u smislu prekogranične interoperabilnosti i korištenja elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi, ocijenjeno je da je Direktiva imala pozitivan utjecaj. Glavni je očekivani učinak Direktive, postizanje interoperabilnosti, poboljšan jer svi javni kupci moraju prihvatiti elektroničke račune koji su usklađeni s europskom normom o elektroničkom izdavanju računa. To je pak dovelo do drugog očekivanog učinka, odnosno veće razine korištenja elektroničkog izdavanja računa.

Mjerom EU-a u pogledu elektroničkog izdavanja računa za javnu nabavu poduprlo se usklađivanje i postizanje interoperabilnosti tehničkih zahtjeva i normi, čime se spriječila daljnja fragmentacija unutar unutarnjeg tržišta. Interoperabilnost je postignuta na semantičkoj i sintaktičkoj razini utvrđivanjem europske norme o elektroničkom izdavanju računa. Međutim, provedba Direktive u državama članicama pokazala je da je postizanje interoperabilnosti na razini prijenosa ključan element postizanja potpune interoperabilnosti.

Povećanje razine korištenja elektroničkog izdavanja računa u Europi bio je očekivani drugi učinak Direktive. Očekivalo se da će dostupnost europske norme i obvezivanje javnih tijela na prihvaćanje usklađenih elektroničkih računa znatno povećati razinu korištenja elektroničkog izdavanja računa, ovisno o poslovnim odlukama. Kad je riječ o javnoj nabavi, nalazi su pokazali da je stopostotna razina uvođenja elektroničkog izdavanja računa postignuta (ili će se postići) samo u državama članicama koje su svoje dobavljače obvezale na korištenje elektroničkog izdavanja računa u transakcijama između poduzeća i državnih tijela (B2G) ili u digitalno zrelim državama članicama. Razina korištenja elektroničkog izdavanja računa općenito se povećala, ali većina transakcija i dalje se ne provodi takvim sustavom.

Općenito, Direktiva o elektroničkom izdavanju računa pružila je znatnu vrijednost na razini EU-a, ali i dalje postoje izazovi. Stoga je potreban daljnji trud kako bi potaknulo korištenje elektroničkog izdavanja računa unutar EU-a i promicala interoperabilnost.