COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.2.2024
COM(2024) 72 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind efectele Directivei 2014/55/UE asupra pieței interne și a adoptării facturării electronice în domeniul achizițiilor publice

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

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind efectele Directivei 2014/55/UE asupra pieței interne și a adoptării facturării electronice în domeniul achizițiilor publice

INTRODUCERE

Prezentul raport analizează impactul Directivei 2014/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice asupra pieței interne și asupra adoptării facturării electronice în Uniunea Europeană. Raportul se bazează în special pe rezultatele evaluării acestei legislații efectuate de Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia”)[1], în anexa la prezentul raport.

Directiva privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice (denumită în continuare „directiva”)[2] a vizat îmbunătățirea funcționării pieței interne prin armonizarea normelor referitoare la facturarea electronică în sectorul public din Uniunea Europeană, precum și prin reducerea barierelor din calea achizițiilor publice transfrontaliere cauzate de interoperabilitatea insuficientă între cerințele și sistemele juridice naționale de facturare electronică. În plus, directiva a urmărit, totodată, să asigure o adoptare armonizată pe scară largă a facturării electronice utilizând un standard comun, standardul european privind facturarea electronică, care a avut un rol esențial în atingerea obiectivelor directivei.

Comisia a desfășurat activități de colectare a datelor și de consultare cu diferite categorii de părți interesate. De asemenea, Comisia a comandat un studiu extern pentru a analiza punerea în aplicare a directivei și pentru a evalua funcționarea acesteia. Pe baza acestor activități, evaluarea directivei a fost efectuată în 2023. Au fost colectate și analizate date din surse secundare, inclusiv date statistice, documente legislative, rapoarte și studii. Cercetarea pe teren a inclus o cerere de contribuții și activități de consultare specifice sub formă de sondaje și interviuri cu diferite grupuri de părți interesate, inclusiv autorități naționale, întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri), întreprinderi mari, furnizori de servicii de facturare electronică și furnizori de soluții, vânzătorii de sisteme de planificare a resurselor întreprinderii[3] (ERP) și principalele asociații profesionale active în acest sector, cum ar fi OpenPeppol și Global Exchange Network Association (GENA), fosta Asociație europeană a furnizorilor de servicii de facturare electronică (EESPA). De asemenea, au fost elaborate și utilizate ca surse de informații studii de caz care vizează țările incluse în eșantion.

Prezentul document de analiză este elaborat în concordanță cu articolul 12 din directivă, care prevede obligația Comisiei de a revizui efectele directivei asupra pieței interne și asupra adoptării facturării electronice în domeniul achizițiilor publice în termen de trei ani de la termenul de transpunere alocat autorităților regionale și locale, stabilit în aprilie 2020.

CONTEXTUL ȘI ISTORICUL RAPORTULUI

Directiva face parte din acțiunile întreprinse ca urmare a strategiei Comisiei din 2012 pentru

[1] SWD(2024) 39.
[2] Directiva 2014/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice, JO L 133, 6.5.2014. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055
[3] Planificarea resurselor întreprinderii este un software pentru gestionarea proceselor de activitate care îi permite unei organizații să utilizeze un sistem de aplicații integrate pentru a gestiona activitatea și pentru a automatiza numeroase funcții administrative, cum ar fi achizițiile publice, producția, tehnologia, serviciile de contabilitate și de asistență, precum și resursele umane.

achizițiile publice electronice[4], care a vizat modernizarea achizițiilor publice și promovarea digitalizării administrației publice în cadrul UE.

În Agenda digitală pentru Europa din 2010[5], Comisia a recunoscut potențialul facturării electronice ca factor favorizant esențial pentru economia digitală și ca mijloc de promovare a pieței unice digitale. În 2010, politica UE privind facturarea electronică a fost promovată prin Comunicarea intitulată „Cum poate Europa să profite din plin de avantajele facturării electronice”[6], care a pledat pentru adoptarea acesteia și elaborarea unui standard. Totuși, la doi ani după aceea, peisajul facturării electronice în domeniul achizițiilor publice la nivelul UE nu s-a schimbat în mod semnificativ. Prin urmare, într-o rezoluție din aprilie 2012, Parlamentul European a solicitat ca, până în 2016, facturarea electronică să devină obligatorie în domeniul achizițiilor publice, în timp ce statele membre au solicitat măsuri de promovare a facturării electronice în cadrul reuniunii informale a Consiliului Competitivitate din februarie 2012 și în concluziile Consiliului European din iunie 2012[7].

Acest lucru a dus la o evaluare a impactului în 2013, care a însoțit propunerea de directivă și a analizat efectele promovării adoptării facturării electronice și a interoperabilității în domeniul achizițiilor publice. La momentul respectiv, facturarea electronică constituia între 4 % și 15 % din procedurile de facturare din UE și prezenta provocări deosebite atât pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), cât și pentru întreprinderile mari, din cauza lipsei de interoperabilitate.

Facturarea electronică în sectorul privat a fost pusă în aplicare începând din anii 1980 prin intermediul sistemelor de schimb electronic de date (EDI) pentru a standardiza comunicarea electronică între partenerii comerciali. EDI a fost utilizat în principal în sectoare precum industria automobilelor, comerțul cu amănuntul și logistica. Din 2005, unele state membre au început să impună furnizorilor din sectorul public utilizarea unor formate naționale specifice de facturare electronică și a unor cerințe juridice specifice. Aceste formate nu erau interoperabile, iar furnizorii erau forțați să respecte norme diferite atunci când desfășurau activități comerciale transfrontaliere.

Începând din 2007, Uniunea Europeană sprijină proiecte care vizează armonizarea proceselor de achiziții publice, inclusiv, printre altele, facturarea electronică. În 2008, proiectul paneuropean de achiziții publice online (Peppol), finanțat de UE, a fost inițiat de 18 agenții guvernamentale din 11 state membre pentru a facilita achizițiile publice electronice la nivel transfrontalier, pe baza activității Comitetului European de Standardizare (CEN). Acesta a furnizat un set de specificații tehnice care pot fi puse în aplicare în cadrul soluțiilor de achiziții publice electronice existente pentru a le face interoperabile și s-a dezvoltat într-o rețea de puncte de acces pentru schimbul de facturi electronice și de alte documente. În 2012 a fost înființată asociația OpenPeppol de către un grup de state membre pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor proiectului. De atunci, aceasta a fost martora unei extinderi semnificative a comunității membrilor săi și a rețelei sale[8].

[4] COM/2012/0179 final, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, O strategie pentru achizițiile publice electronice. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN
[5] COM (2010) 245 final, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, O Agendă digitală pentru Europa, 19.5.2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:RO:PDF
[6] COM (2010) 712, Comunicarea finală a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Cum poate Europa să profite din plin de avantajele facturării electronice, 2.12.2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:ro:PDF
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/ro/pdf
[8] https://peppol.org/

TRANSPUNEREA ȘI IMPLEMENTAREA DIRECTIVEI

Directiva a fost adoptată în aprilie 2014, având ca obiectiv general îmbunătățirea funcționării pieței interne prin reducerea barierelor din calea achizițiilor publice transfrontaliere cauzate de interoperabilitatea insuficientă între cerințele și standardele juridice naționale de facturare electronică.

Pe lângă acest obiectiv general, directiva avea două obiective specifice: (i) reducerea complexității și îmbunătățirea clarității și a securității juridice pentru operatorii economici, permițând întreprinderilor să trimită facturi la standarde pe care le cunoșteau și care ar fi fost acceptate pe scară largă; și (ii) reducerea costurilor de funcționare pentru operatorii economici care participă la achizițiile publice transfrontaliere, cum ar fi costul sprijinirii mai multor standarde și sisteme de facturare electronică.

În cele din urmă, obiectivul operațional al directivei a fost acela de a crea condițiile pentru apariția unor soluții tehnice pentru facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice, ceea ce ar fi asigurat interoperabilitatea transfrontalieră, astfel încât comunicarea și cartografierea între sistemele de facturare electronică să fi fost mai puțin consumatoare de resurse, permițând cumpărătorilor și vânzătorilor să facă schimb de facturi în domeniul achizițiilor publice la cele mai mici costuri și cu un grad minim de complexitate.

Pentru a atinge aceste obiective, în conformitate cu articolul 3 din directivă, Comisia a dispus în primul rând elaborarea unui standard european pentru modelul de date semantice al unei facturi electronice, care reprezintă în mod corespunzător conținutul unei facturi, lista elementelor sau termenilor care trebuie incluși (standardul european privind facturarea electronică sau standardul european)[9]. În al doilea rând, aceasta a impus identificarea unui număr limitat de sintaxe (format sau limbă) care se conformează standardului european. Acest standard a fost conceput și pentru a sprijini legislația UE privind taxa pe valoarea adăugată (TVA). Responsabilitatea pentru crearea standardului a fost încredințată Comitetului European de Standardizare (CEN). Comisia a solicitat CEN să elaboreze orientări privind interoperabilitatea transmisiei[10], chiar dacă orientările respective nu erau obligatorii pentru autoritățile contractante și entitățile contractante. Standardul este însoțit de un set de documente auxiliare publicate de CEN.

Pentru a stimula adoptarea facturării electronice în domeniul achizițiilor publice în UE, articolul 7 din directivă impunea tuturor administrațiilor publice din Europa să primească și să prelucreze facturile electronice emise ca urmare a executării contractelor cărora li se aplică directivele UE privind achizițiile publice (Directiva 2009/81/CE[11], Directiva 2014/23/UE[12], Directiva 2014/24/UE[13] și Directiva 2014/25/UE[14]), în cazul în care factura electronică este

[9] Standardul european privind facturarea electronică a fost elaborat de CEN și publicat de Comisia Europeană,
Aceasta definește condițiile comerciale principale aferente unei facturi electronice într-un model de date semantice.
https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard

[10] Standardul european privind facturarea electronică abordează problema transmiterii facturilor electronice printr-o serie de orientări. Orientările sprijină responsabilii cu punerea în aplicare în ceea ce privește selectarea și conceperea soluțiilor în materie de transmisie.
https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

[11] Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 216, 20.8.2009, p. 76-136.

[12] Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune Text cu relevanță pentru SEE, JO L 94, 28.3.2014, p. 1-64.

[13] Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, JO L 94, 28.3.2014.

[14] Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE, JO L 94, 28.3.2014, p. 243-374.

conformă cu standardul european.

Autoritățile centrale au avut ca termen până în aprilie 2019 să se conformeze dispozițiilor directivei, iar autorităților regionale și locale până în aprilie 2020 în acele state membre care au optat în legea lor națională de transpunere pentru prelungirea cu un an pentru autoritățile contractante regionale și locale.

Până în iulie 2023, s-au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește adoptarea facturării electronice în cadrul Uniunii Europene. Toate statele membre au transpus directiva în legislația națională. Șaptesprezece din cele 27 de state membre au pus în aplicare o legislație care prevede obligația furnizorilor de a emite facturi electronice pentru sectorul public, fără rezerve în 13 dintre acestea și cu rezerve în patru state membre. Unele dintre ele le-au impus furnizorilor această obligație din momentul transpunerii directivei. Mai mult, nouă state membre au extins facturarea electronică pentru contractele de achiziții publice sub pragurile UE.

EVOLUȚIA ACTUALĂ A FACTURĂRII ELECTRONICE

Apariția unor noi inițiative de politică ale UE, în special propunerile legislative „TVA în era digitală" (ViDA)[15], va remodela peisajul european al facturării electronice în următorii ani. La 8 decembrie 2022, Comisia a prezentat un set de propuneri pentru modernizarea și consolidarea sistemului de TVA al UE. Această reformă vizează extinderea domeniului de aplicare al politicii UE pentru a include tranzacțiile business-to-business (B2B) prin implementarea raportării digitale „aproape în timp real" pentru TVA pentru tranzacțiile transfrontaliere din UE bazate pe facturarea electronică și prin transformarea facturării electronice în sistemul implicit de emitere a facturilor până în ianuarie 2028. În plus, inițiativa ViDA consolidează piața internă, deoarece asigură o mai mare aliniere între sistemele naționale din întreaga UE: acceptarea standardului european ar trebui să fie garantată în toate sistemele naționale de facturare electronică. Nu în ultimul rând, ViDA reprezintă o oportunitate de a promova integrarea digitală în rândul întreprinderilor în cadrul pieței unice digitale, de a consolida standardizarea facturării electronice și de a stimula inovarea.

O altă evoluție importantă a facturării electronice este legată de influența tot mai mare a standardului european privind facturarea electronică la nivel internațional. Pentru a stimula competitivitatea întreprinderilor europene și pentru a consolida poziția UE de lider mondial în domeniul standardizării, Comisia promovează în mod activ modelul UE bazat pe standardul european și pe specificațiile Peppol. În prezent, țări din afara UE, cum ar fi Australia, Japonia, Malaysia, Noua Zeelandă și Singapore, și-au întemeiat specificațiile naționale privind facturarea electronică pe standardul european, extinzându-l și sunt interesate în mod activ de modelul internațional de facturare Peppol (Peppol International Invoice Model - PINT)[16], care este operațional din iulie 2023 și care generalizează standardul european într-o manieră sistematică, facilitând schimbul interoperabil de facturi în cadrul rețelei Peppol la nivel internațional. Alte țări și regiuni au acest model ca referință, adaptându-l la nevoile lor specifice. Cooperarea în materie de facturare electronică cu țările partenere din UE oferă oportunitatea de a maximiza investițiile și execuțiile deja realizate de întreprinderile din UE și de a reduce la minimum costurile comerciale prin promovarea interoperabilității facturării electronice între

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

[16] PINT este specificația care pune în aplicare facturarea BIS Peppol pentru a fi utilizată în Europa. PINT descrie utilizarea mesajelor de factură și de notă de credit în Peppol și facilitează o implementare eficientă și o utilizare sporită a colaborării pe cale electronică. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

regiuni.

Nu în ultimul rând, tehnologiile emergente și abordările inovatoare modelează viitorul facturării electronice. Pentru o Europă mai ecologică, raportarea emisiilor ar putea deveni mai precisă, emisiile fiind calculate și comunicate la nivelul fiecărui articol în parte în cadrul facturilor electronice, sporind responsabilitatea în materie de mediu. În scopuri fiscale, declarațiile de TVA digitale precompletate pe baza datelor din facturile electronice simplifică respectarea cerințelor legale pentru întreprinderi. Calculele fiscale predictive, realizate cu ajutorul inteligenței artificiale (IA), ar putea permite previziuni privind cuantumurile taxelor pentru întreprinderi și persoane fizice. Lupta împotriva fraudei utilizează analiza semantică bazată pe IA, învățarea automată și extragerea de date din facturile electronice structurate pentru a îmbunătăți monitorizarea și acuratețea. Economia în timp real urmărește să permită schimbul de informații în timp real și, în acest scop, datele din facturile electronice ar putea fi utilizate ca cel mai precis set de date privind o tranzacție comercială, reducând sarcinile administrative. În plus, finanțarea facturilor cu ajutorul tehnologiei blockchain, prin crearea unei amprente digitale unice pentru fiecare factură, combate riscul de dublă finanțare a facturilor la nivel transfrontalier. În cele din urmă, aceste progrese remodelează facturarea electronică, iar UE și statele sale membre au datoria de a se reuni în jurul obiectivului comun de a crea cele mai favorabile condiții pentru dezvoltarea acestei inovații în UE.

PRINCIPALELE CONSTATĂRI ALE ANALIZEI PUNERII ÎN APLICARE A DIRECTIVEI PRIVIND FACTURAREA ELECTRONICĂ

Prezentul raport, în conformitate cu articolul 12 din directivă, revizuiește impactul directivei asupra pieței interne și examinează adoptarea facturării electronice în Europa, pornind de la constatările exercițiului de evaluare din 2023. Pentru a evalua performanța și impactul, analiza s-a axat pe punerea în aplicare a directivei și pe realizările din perioada 2014-2022, examinând mai îndeaproape perioada de după transpunerea de către autoritățile centrale în aprilie 2019, știind că termenul final pentru punerea în aplicare pentru autoritățile regionale și locale a fost aprilie 2020.

Constatările și concluziile se bazează pe rezultatele evaluării de către Comisie a directivei, efectuată în 2023, înainte de raport. În conformitate cu principiile unei mai bune legiferări, această evaluare a examinat performanța directivei pe baza a cinci criterii de evaluare: relevanță, eficacitate, eficiență, coerență și valoare adăugată europeană. Aceasta a analizat: Provocările cu care se confruntă piața internă în ceea ce privește facturarea electronică, impactul directivei asupra pieței interne și adoptarea acesteia, precum și principalele categorii de părți interesate, valoarea adăugată a directivei și coerența politicii UE privind facturarea electronică cu alte politici ale UE.

Provocări pentru piața internă: trecute și prezente

Directiva este încă relevantă, întrucât provocările care au determinat adoptarea sa în 2014 persistă și continuă să genereze obstacole în calea funcționării pieței interne. În plus, de la adoptarea acesteia au apărut noi provocări și evoluții, care au condus la opinia comună existentă în prezent în rândul autorităților naționale din 18 din cele 27 de state membre cu privire la relevanța actuală a directivei[17].

Provocările identificate în 2014 continuă să fie relevante în prezent: acestea se referă la nivelul de adoptare a facturării electronice în Europa și la interoperabilitatea sistemelor informatice

[17] Rezultatele sondajului realizat de autoritățile naționale în timpul studiului de pregătire a evaluării, a se vedea SWD(2024)39.

pentru facturarea electronică. În ceea ce privește adoptarea facturării electronice în domeniul achizițiilor publice, este demn de remarcat faptul că, deși există într-o anumită măsură capacități de primire a facturilor electronice, o adoptare semnificativă se observă în primul rând în țările care au impus furnizorilor să trimită doar facturi electronice autorităților publice și, în al doilea rând, în statele membre mature din punct de vedere digital. De exemplu, 17 state membre care au introdus obligații ale furnizorilor, fără rezerve (13 state membre) sau cu rezerve (4 state membre), raportează fie o adoptare de 100 % a facturării electronice în domeniul achizițiilor publice, fie o estimare a atingerii acestui obiectiv până la sfârșitul anului sau până în 2024. În schimb, în alte state membre, gradul de adoptare tinde să fie scăzut, cu excepția țărilor avansate din punct de vedere digital, cum ar fi Estonia, Finlanda și Suedia. Aceste țări, dotate cu o legislație și capacități avansate în materie de facturare electronică, demonstrează niveluri mai ridicate de adoptare. De asemenea, gradul de adoptare tinde să fie ridicat în cazul în care, chiar dacă nu se impune în temeiul unui act cu putere de lege sau al unei norme administrative, există o permisiune administrativă pentru autoritățile publice de a solicita facturarea electronică în cadrul licitațiilor, ceea ce constituie, în esență, o „impunere prin practică”.

Este important să se sublinieze că adoptarea facturării electronice nu este neapărat corelată cu adoptarea standardului european privind facturarea electronică. Unele state membre au asigurat adoptarea facturării electronice în domeniul achizițiilor publice prin impunerea unor obligații furnizorilor, fără a impune în același timp utilizarea standardului european. În consecință, adoptarea standardului european rămâne mai redusă, deoarece se bazează pe o alegere voluntară a furnizorilor. În statele membre în care exista deja un sistem anterior adoptării standardului european, utilizarea standardului național tinde să prevaleze.

În acest context, pentru a consolida piața internă a facturării electronice, ar fi util să se maximizeze utilizarea standardului european privind facturarea electronică pentru a reduce sarcinile administrative pentru întreprinderi. Adoptarea unui standard unic privind facturarea electronică în toate statele membre ar simplifica procesele și procedurile de facturare în Europa, simplificând facturarea pentru administrațiile publice și pentru partenerii lor de afaceri. Această simplificare va fi sprijinită în continuare prin aplicarea aceluiași standard pentru raportarea în materie de TVA, astfel cum prevede ViDA. În cele din urmă, utilizarea standardului european privind facturarea electronică nu numai că facilitează consolidarea pieței interne a facturării electronice, ci contribuie și la reducerea costurilor asociate tranzacțiilor transfrontaliere pentru operatorii economici.

În al doilea rând, problema interoperabilității persistă, întrucât directiva nu a abordat toate cele patru niveluri de interoperabilitate, astfel cum sunt definite în Cadrul european de interoperabilitate, printre care transmisia și guvernanța. Deși interoperabilitatea la nivel semantic și sintactic a fost identificată încă din 2014 ca fiind o provocare la care politica UE trebuie să găsească soluții și a fost soluționată în 2017 prin crearea unui standard european privind facturarea electronică, transmisia s-a dovedit a fi una dintre principalele provocări în cursul implementării facturării electronice. CEN nu a emis decât recomandări privind transmisia, care nu au caracter obligatoriu, împreună cu standardul european, astfel cum se menționează în considerentele directivei. Totuși, această situație poate evolua în contextul noilor evoluții ale politicii UE în materie de facturare electronică legate de propunerile legislative privind ViDA.

În prezent, în ceea ce privește interoperabilitatea în cadrul B2B, întreprinderile și, în special, cele mici sunt obligate să utilizeze rețelele specifice de facturare electronică ale marilor clienți. Aceste rețele au un caracter închis și nu sunt interoperabile. Acest lucru are consecințe negative pentru întreprinderile mici care nu pot utiliza un singur furnizor de facturare electronică pentru

a face schimb de facturi cu partenerii lor comerciali, în propria țară și, în plus, la nivelul UE. În cazul în care părțile convin asupra unor metode și protocoale comune de transmisie (sau ele sunt impuse prin lege), acest aspect se poate soluționa cu ușurință. În plus, dacă la nivel național se instituie o platformă pentru B2G, aceasta ar însemna că o întreprindere va trebui să utilizeze încă un sistem pentru a trimite facturi electronice către sectorul public.

În cazul furnizorilor de servicii și de soluții, care oferă servicii paneuropene de facturare electronică pe baza unui standard comun, standardul european privind facturarea electronică a creat oportunități pentru atingerea unei baze de clienți la nivelul UE. Totuși, atunci când acestora li se impun cerințe specifice fiecărei țări, cum ar fi înregistrarea unui număr de TVA sau sisteme de certificare stricte, care generează costuri ridicate de investiții, beneficiile lor sunt reduse. Această provocare există atât în Grecia, cât și în Franța[18]. În plus, un număr tot mai mare de state membre intenționează să introducă sisteme naționale de certificare pentru serviciile de facturare electronică și soluții care vor crea noi obstacole în calea pieței interne. În paralel, utilizarea semnăturilor electronice pentru a garanta autenticitatea și integritatea facturilor electronice, care a fost impusă de unele state membre, constituie o altă provocare pentru facturarea electronică transfrontalieră. După cum o demonstrează sistemele care nu utilizează această metodă de autentificare, recurgerea la o astfel de cerință nu s-a dovedit a fi necesară în practică.

De la adoptarea directivei au avut loc noi evoluții. În special, propunerile legislative privind ViDA (TVA în era digitală) vor impune, atunci când vor fi adoptate, ca, începând din ianuarie 2028, facturarea electronică să devină metoda implicită pentru emiterea facturilor. Aceasta înseamnă că facturile electronice trebuie emise, transmise și primite într-un format electronic structurat, care să permită prelucrarea automată și electronică. Statele membre ar avea opțiunea de a impune facturarea electronică fără a solicita derogări. Totodată, standardul european privind facturarea electronică ar fi acceptat pe scară largă în toate statele membre, permițând transmisia fără sincope a facturilor electronice pentru tranzacțiile B2B fie direct între părțile comerciale, fie prin intermediul portalurilor publice create de administrațiile fiscale.

În plus, mai multe state membre pregătesc în prezent o nouă legislație pentru a impune facturarea electronică în tranzacțiile B2B, pe baza unei derogări de la Directiva TVA, în conformitate cu articolul 395 din directiva respectivă. Uneori, domeniul de aplicare al acestor politici s-ar putea extinde și la tranzacțiile business-to-consumer (B2C) și, în acest sens, ar trebui remarcat faptul că există în prezent activități de standardizare în cadrul CEN: Comitetul tehnic TC434 al CEN elaborează în prezent specificații tehnice pentru eReceipt. În acest context, alinierea dintre structurile și sistemele de facturare electronică B2G, B2B și B2C ar evita complexitatea tehnică excesivă și insecuritatea juridică pentru operatorii economici, atât în propria lor țară, cât și atunci când desfășoară activități comerciale transfrontaliere în cadrul UE.

Nu în ultimul rând, securitatea datelor și protecția vieții private s-au remarcat ca provocări în cursul activităților de consultare privind evaluarea. Pentru a soluționa acest aspect, acordurile dintre furnizorii de servicii și furnizorii de soluții includ, în general, o clauză care impune protejarea datelor clienților și interzice utilizarea acestora în orice alt scop decât ceea ce este în mod explicit necesar și convenit. Cu toate acestea, utilizarea unei astfel de clauze nu este sistematică.

Pe scurt, directiva rămâne relevantă în ceea ce privește combaterea provocărilor identificate în

[18] SWD(2024) 39.

2014, care persistă încă. Totuși, cele mai recente evoluții în domeniul facturării electronice au generat noi provocări care trebuie combătute în vederea unei eficiențe sporite și a armonizării normelor privind facturarea electronică în cadrul UE.

Impactul directivei asupra pieței interne, a adoptării facturării electronice și a părților interesate

Punerea în aplicare a directivei și adoptarea standardului european privind facturarea electronică au contribuit în mod semnificativ la armonizarea și interoperabilitatea facturării electronice în Europa și la adoptarea acesteia, astfel cum se explică mai jos. Totuși, directiva a fost parțial eficace în îndeplinirea obiectivelor sale. Cele două obiective directe ale sale sunt (i) eliminarea obstacolelor existente pe piață, precum și a celor din calea comerțului generate de existența unor norme și standarde naționale diferite și (ii) asigurarea interoperabilității. Adoptarea standardului european privind facturarea electronică a reprezentat un element-cheie în atingerea acestor două obiective.

În ceea ce privește primul obiectiv, armonizarea normelor și a standardelor privind facturarea electronică în Europa s-a realizat într-o anumită măsură prin stabilirea unui standard european privind facturarea electronică, elaborat de CEN și aprobat de Comisie[19] în octombrie 2017, precum și prin crearea condițiilor pentru o piață internă a achizițiilor publice. Standardul european privind facturarea electronică cuprinde două niveluri de interoperabilitate, semantic și sintactic, care au fost identificate în 2014 ca fiind provocări la adresa interoperabilității în interiorul UE.

În ceea ce privește al doilea obiectiv, directiva a impus o obligație statelor membre și autorităților publice din aceste state, stipulând ca sectorul public din UE să accepte și să proceseze facturile electronice emise pentru contracte în temeiul directivelor UE privind achizițiile publice, în cazul în care acestea sunt conforme cu standardul european privind facturarea electronică. Pentru a atinge acest obiectiv și, prin urmare, pentru a asigura interoperabilitatea, directiva a impus statelor membre fie să instituie sisteme pentru facturarea electronică în cadrul tranzacțiilor business-to-government (B2G) care să includă standardul european privind facturarea electronică, fie să își adapteze sistemele existente pentru a accepta facturi electronice conforme cu standardul. La nivel central, 25 de state membre dispun de capacități, iar în două state membre, Cipru și Slovacia, platformele centrale naționale sunt încă în dezvoltare. La nivel regional și local, nu este posibil ca în această etapă să se verifice pe deplin punerea în aplicare a directivei, întrucât doar câteva state membre au creat mecanisme de monitorizare a implementării facturării electronice în țările lor. De regulă, acestea sunt state membre care le-au impus furnizorilor lor să trimită facturi electronice către sectorul public și care dispun de instrumente centrale de monitorizare, cum ar fi Franța, Italia și Spania.

Unul dintre efectele preconizate ale directivei asupra pieței interne a fost creșterea gradului de adoptare a facturării electronice într-un mod armonizat în întreaga UE. În ceea ce privește adoptarea globală a facturării electronice, procentul întreprinderilor din UE care trimit facturi electronice (în general, nu doar în cadrul B2G) a crescut de la aproximativ 10,3 % în 2013 la 32,2 % în 2020, potrivit unei anchete Eurostat în rândul întreprinderilor cu peste 10 angajați. Deși analiza s-a confruntat cu limitări în materie de disponibilitate și coerență a datelor, dat fiind că nu există nicio obligație de raportare pentru statele membre aplicabilă în temeiul

[19] Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/1870 a Comisiei din 16 octombrie 2017 privind publicarea referinței standardului european referitor la facturarea electronică și lista sintaxelor sale în conformitate cu Directiva 2014/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului (Text cu relevanță pentru SEE.), C/2017/6835, JO L 266, 17.10.2017, p. 19-21.

directivei, datele Eurostat[20], cercetările documentare și interviurile cu părțile interesate au compensat deficiențele[21].

În ceea ce privește utilizarea în domeniul achizițiilor publice, analiza a indicat o creștere a gradului de adoptare a facturării electronice în cadrul B2G în principal în statele membre care au introdus obligația furnizorilor de a trimite facturi electronice în sectorul public, ceea ce ilustrează că poate fi dificilă adoptarea voluntară de către sectorul privat. În Franța, de exemplu, unde s-a introdus treptat obligația în perioada 2017-2020, în 2013 s-au primit 34 000 de facturi electronice, comparativ cu 4,3 milioane în 2022 de către autoritățile naționale și 66,74 de milioane de către autoritățile regionale și locale; în Spania, unde obligația a fost introdusă în 2015, datele colectate de pe platforma națională au arătat o creștere de la 884 000 de facturi electronice în 2014 la 9,5 milioane în 2017 și la 15,9 milioane în 2022 – datele se referă doar la nivelul central. Impunerea facturării electronice, care reprezintă obligația furnizorilor (doar) din cadrul B2G de a trimite facturi exclusiv electronice autorităților lor naționale, s-a dovedit a avea un efect asupra ratei generale de adoptare, inclusiv în cadrul B2B, deoarece datele Eurostat arată că numărul de întreprinderi care utilizează facturarea electronică în Italia, Slovenia și Spania a crescut semnificativ, în corelație cu momentul intrării în vigoare a obligațiilor în fiecare țară, în 2014 și, respectiv, în 2015, astfel cum se reflectă în cifrele Eurostat din 2016.

În absența unei obligații privind trimiterea de facturi electronice (fie în cadrul B2G, fie în cadrul B2B), ritmul de creștere a nivelului de adoptare a fost lent. Potrivit consultării specifice a IMM-urilor, cea mai eficientă măsură de creștere a nivelului de adoptare de către întreprinderile care utilizează deja ERP (Enterprise Resource Planning – planificarea resurselor întreprinderii) și un software de contabilitate este aceea de a se asigura că aceste soluții includ și o funcționalitate de facturare electronică. Aceasta înseamnă să li se poate permite imediat să trimită și să primească o factură electronică din sistemul de care dispun, fără să fie nevoie să introducă manual datele, asigurând automatizarea. Au existat deja sugestii în acest sens din partea IMM-urilor în evaluarea impactului[22] directivei din 2013, ceea ce arată că aceasta este un factor esențial pentru adoptarea facturării electronice de către IMM-uri. Danemarca a optat pentru o astfel de politică, de exemplu, prin recenta Lege privind evidențele contabile[23].

Obiectivele care stau la baza directivei, consacrate în considerentele sale și în evaluarea impactului din 2013, au fost parțial îndeplinite. Directiva a vizat promovarea pieței interne prin abordarea interoperabilității, prin sporirea securității juridice, precum și prin reducerea complexității juridice și a costurilor pentru operatorii economici. Acesta a fost completat de un obiectiv operațional: crearea condițiilor care să permită apariția unor soluții tehnice pentru facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice în vederea asigurării interoperabilității.

Directiva s-a axat în principal pe abordarea provocărilor în materie de interoperabilitate legate de nivelurile semantic și sintactic, însă nu a abordat toate cele patru niveluri ale interoperabilității, inclusiv transmisia și guvernanța. Elaborarea standardului european privind facturarea electronică a abordat în mod eficace nivelurile de interoperabilitate semantic și sintactic. O dovadă în acest sens este faptul că, de la publicarea standardului european în octombrie 2017, directiva a stimulat piața internă prin prevenirea introducerii unor noi formate

[20] Datele prezentate în această secțiune sunt elaborate pe baza următorului set de date ale Eurostat: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024) 39
[22] SWD(2013) 222 final, Document de lucru al serviciilor Comisiei, Evaluarea impactului care însoțește documentul Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice, 26.6.2013. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF
[23] Proiect de lege sau propunere legislativă referitoare la Legea daneză privind păstrarea cărții evidențele contabile (danishBusinessautority.dk).
Parlamentul danez a adoptat Legea privind evidențele contabile la 19 mai 2022, prevăzută inițial să intre în vigoare la 1 iulie 2022. Legea impune tuturor întreprinderilor, indiferent de dimensiunea acestora, să primească, să prelucreze și să arhiveze facturile în format electronic.

naționale de facturare electronică pentru sectorul public (B2G), evitându-se astfel o mai mare fragmentare. Trei state membre – Estonia, Finlanda și Suedia – și-au înlocuit treptat standardul național cu standardul european. Alte state membre, care au impus utilizarea unui standard național anterior introducerii standardului european privind facturarea electronică, permit fără probleme utilizarea standardului european. Este important de subliniat faptul că, deși transmisia și guvernanța nu au fost abordate de directivă, interoperabilitatea transfrontalieră a fost asigurată în practică prin punerea în aplicare a soluțiilor bazate pe Peppol în 23 de state membre. Directiva a promovat piața internă prin sporirea securității juridice și reducerea complexității tehnice pentru facturarea electronică: acesta a stabilit un temei juridic clar și a stabilit standardul european privind facturarea electronică ca standard comun care urmează să fie sprijinit de întregul sector public al UE. Paisprezece state membre din cele 21 care au răspuns la sondajul specific au raportat că intervenția a avut un impact pozitiv asupra sporirii securității juridice și a reducerii complexității tehnice[24]. Aproximativ 80 % din IMM-urile care au participat la sondajul specific au considerat că cerințele legale naționale pentru facturarea electronică sunt clare și accesibile, iar aceste cerințe sunt în principal rezultatul transpunerii directivei în legislația națională.

Directiva a stabilit, la articolul 2, definiția facturii electronice, asigurând astfel claritate juridică: „factură electronică înseamnă o factură emisă, transmisă și primită într-un format electronic structurat care permite prelucrarea sa automată și electronică”. Sunt vizate numai facturile emise într-un format structurat, adecvat pentru automatizare. Totodată, directiva stabilește cerințele pentru standardul european privind facturarea electronică, inclusiv neutralitatea tehnologică, compatibilitatea cu standardele internaționale, adecvarea pentru tranzacțiile comerciale între întreprinderi și sprijinirea nevoilor IMM-urilor, coerența cu dispozițiile relevante ale Directivei 2006/112/CE[25] etc.

În plus, prin abordarea interoperabilității la același nivel semantic și sintactic cu standardul european, directiva a contribuit și mai mult la reducerea complexității tehnice. Acest lucru este valabil în special în cazul achizițiilor publice, unde furnizorii au posibilitatea de a utiliza același standard privind facturarea electronică pentru toate procedurile lor de achiziții publice care intră în domeniul de aplicare al achizițiilor publice din UE în propria lor țară și, cel mai important, în toate celelalte țări ale UE.

Majoritatea IMM-urilor (66 %) intervievate în cadrul consultării specifice a părților interesate pentru această evaluare consideră standardul european privind facturarea electronică drept un mijloc de a simplifica în mod semnificativ comerțul intra-UE. În Finlanda, complexitatea tehnică este contrabalansată printr-un grad mai mare de automatizare și o mai bună calitate a datelor, asigurate prin utilizarea standardului european privind facturarea electronică, care a înlocuit formatul național de facturare electronică. Cu toate acestea, în ceea ce privește complexitatea tehnică, 41 % din IMM-urile intervievate se confruntă în continuare cu provocări tehnice atunci când utilizează facturarea electronică, în timp ce restul declară că nu se confruntă cu provocări. Printre aceste provocări se numără: Sprijinirea unor formate multiple de facturare electronică, arhivarea în scopuri de audit, integrarea cu furnizorii de servicii, preocupările în materie de securitate și confidențialitate a datelor, interoperabilitatea cu partenerii comerciali, infrastructura și conectivitatea.

Directiva s-a axat pe abordarea aspectelor legate de interoperabilitate și pe asigurarea condițiilor pentru utilizarea pe scară largă a facturării electronice în conformitate cu standardul european,

[24] SWD(2024)39.
[25] Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, JO L 347, 11.12.2006.

dar nu a impus utilizarea acesteia de către furnizori. Prin urmare, întreprinderile trebuie să sprijine formate multiple de facturare electronică în statele membre în care este impus un standard național pentru tranzacțiile B2G, utilizând în același timp alte formate pentru tranzacțiile B2B. Sectorul public acționează, în esență, ca un mare cumpărător, impunând furnizorilor cerințele sale.

În ceea ce privește obiectivul specific de reducere a costurilor de funcționare pentru operatorii economici, evaluarea a concluzionat că acest lucru depinde în principal de adoptarea facturării electronice și de adoptarea sa în masă în două dimensiuni: în primul rând, cu privire la prețurile serviciilor de facturare electronică și, în al doilea rând, cu privire la efectele de rețea, ca posibilitate de a utiliza aceste servicii cu toți partenerii de afaceri și pentru multe alte aplicații ale facturării electronice. Pe de o parte, în general, societățile trebuie să achiziționeze servicii sau software de facturare electronică, iar prețurile pentru serviciile de facturare electronică sunt încă relativ ridicate. Rezultatele activităților de consultare care vizează IMM-urile arată că prețurile pentru fiecare tranzacție cu facturare electronică variază de la 0,05 EUR (în cazul includerii în pachet a unui comision de instalare de 2 500 EUR) la 0,30 EUR (în cazul includerii în pachet a unui comision anual de 550 EUR). Totuși, ar trebui menționat faptul că există o diferență considerabilă între modelele de stabilire a prețurilor pentru IMM-uri, în special pentru acelea cu volume foarte scăzute de facturare – în unele cazuri excepționale, prețul pe factură electronică poate ajunge până la 10 EUR. Costurile de funcționare ale operatorilor economici depind de disponibilitatea unor soluții și servicii eficiente din punctul de vedere al costurilor. Acestea sunt influențate de numărul de tranzacții cu facturare electronică, de formatele compatibile, de protocoalele de transmisie, de numărul de țări în care întreprinderile își desfășoară activitatea, fiind necesar un sprijin specializat în fiecare stat membru care a definit formate și cerințe specifice.

Pe de altă parte, sondajul în rândul IMM-urilor a arătat că, chiar și atunci când achiziționează respectivul software/serviciu, o întreprindere beneficiază pe deplin de avantajele investiției sale doar atunci când poate să valorifice efectele de rețea și să utilizeze facturarea electronică cu toți partenerii săi comerciali, situație care este departe de a fi o realitate. Totodată, întreprinderile au subliniat că și-ar maximiza beneficiile, inclusiv în materie de simplificare sau optimizare a obligațiilor de raportare, dacă ar putea utiliza facturarea electronică și în alte scopuri, precum raportarea în materie de TVA introdusă de actualele propuneri legislative privind ViDA sau îndeplinirea obligațiilor administrative care le revin, printre care declarația vamală, raportarea privind sustenabilitatea, precum și atunci când integrează alte procese, de exemplu comenzi electronice și avizele de expediere.

Adoptarea în masă a facturării electronice ar permite atât reducerea tarifelor pentru serviciile de facturare electronică, prin crearea unei concurențe între numeroșii furnizori de servicii și soluții din fiecare stat membru, cât și maximizarea beneficiilor rezultate din utilizarea facturării electronice în mod implicit și în alte scopuri.

Obiectivul operațional de creare a condițiilor care să permită apariția unor soluții tehnice pentru facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice a fost îndeplinit în două moduri. În primul rând, directiva a creat condițiile în mod direct, prin impunerea unei obligații autorităților publice, care fie au instituit sisteme, fie și-au adaptat sistemele pentru a fi în măsură să adopte standardul european, dotându-se astfel cu capacități de facturare electronică interoperabilă. În pofida impactului pozitiv, există în continuare provocări. Implementarea diferită a standardului european pe platformele naționale de facturare electronică a generat probleme de compatibilitate, care sunt exacerbate de lipsa interoperabilității la nivelul transmisiei. În anumite state membre persistă o provocare importantă legată de existența mai multor platforme

naționale de facturare electronică impuse de guvern (o platformă pentru B2G și o alta pentru B2B). Monitorizarea evoluțiilor tehnice și a adoptării facturării electronice la nivelul UE reprezintă, de asemenea, o provocare din cauza eterogenității procedurilor și cerințelor din statele membre ale UE și a absenței unei obligații de monitorizare pentru statele membre.

În al doilea rând, de la adoptarea sa, directiva a facilitat și a impulsionat utilizarea Peppol ca soluție tehnică interoperabilă și rețea pentru facturarea electronică între țările UE. Peppol este utilizat în 23 de state membre și dispune de specificații comune, acorduri juridice și un model de guvernanță.

Analizând impactul directivei asupra părților interesate, se pare că diferitele categorii de părți interesate au suportat diferite tipuri de costuri; autoritățile naționale, operatorii economici – printre care furnizorii de servicii și de soluții, IMM-urile sau marile corporații au fost abordate separat. Totuși, fiabilitatea constatărilor este condiționată de faptul că disponibilitatea datelor este limitată. Analiza eficienței directivei a prezentat mai multe limitări legate de lipsa disponibilității datelor. Întrucât statelor membre nu le revine nicio obligație de a raporta cu privire la tranzacțiile cu facturare electronică, doar câteva autorități naționale au furnizat informații detaliate, iar la nivel transfrontalier chiar mai puține. Prin urmare, evaluarea se bazează în principal pe datele raportate de părțile interesate și pe datele publicate pe portalurile autorităților naționale.

În ceea ce privește eficiența pentru autoritățile publice, analiza costurilor și a beneficiilor indică variații semnificative de la un stat membru la altul. Printre beneficii se numără eficiența operațională, îmbunătățirea transparenței și beneficiile pentru mediu. Automatizarea proceselor este percepută ca fiind principalul factor determinant, urmată de utilizarea standardului comun, prelucrarea mai rapidă și complexitatea mai redusă.

Costurile legate de punerea în aplicare a obligației impuse de directivă autorităților contractante de a primi și prelucra facturi electronice conforme cu standardul european depind în mare măsură de nivelul de maturitate informatică al sectorului public: cu cât maturitatea digitală este mai mare, cu atât costurile sunt mai mici, astfel cum reiese din consultarea specifică a autorităților naționale. Costurile specifice ale punerii în aplicare a standardului european variază în funcție de existența unui standard național sau a unor specificații tehnice, precum și de cerința de a asigura interoperabilitatea cu standardul european privind facturarea electronică, însă cele mai mari costuri sunt legate de crearea și întreținerea infrastructurii naționale de facturare electronică.

Pentru a îndeplini obligațiile care le revin în temeiul directivei, unele state membre au fost nevoite să creeze sisteme noi, în anumite cazuri sisteme centrale naționale, pentru facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice, asigurându-se că punerea în aplicare este pe deplin realizată la nivel central. Totodată, acestea și-au consolidat sistemele pentru a accepta standardul european. Alte state membre, cele al căror nivel de maturitate informatică era mai ridicat sau care dispuneau de un sistem de facturare electronică, au fost nevoite să își modifice sistemul/sistemele pentru a asigura capacitatea acestuia/acestora de a accepta facturi electronice conforme cu standardul european. Acest lucru s-a întâmplat fie la nivelul sistemului central, fie în structurile descentralizate; toate soluțiile de facturare electronică pentru achizițiile publice au trebuit adaptate.

Costurile de aliniere la standardul european au variat în funcție de existența sau inexistența în prealabil a unui standard național, deoarece acesta a trebuit să fie adaptat pentru a se conforma standardului european. Nouă state membre au suportat costuri pentru asigurarea conformității

formatelor lor naționale existente cu standardul european, iar trei dintre acestea (Suedia, Finlanda și Estonia) au optat pentru înlocuirea completă a formatelor lor tradiționale cu standardul european. Costurile aferente asigurării conformității formatului național cu standardul european variază de la un stat membru la altul, de la 250 000 EUR în Finlanda până la aproximativ 1,5 milioane EUR în Polonia și 2,5 milioane EUR în Italia (în toate cazurile acestea fiind finanțate într-o anumită măsură prin proiecte de facturare electronică ale MIE Telecomunicații).

După cum s-a menționat mai sus, cele mai semnificative costuri sunt legate de crearea și întreținerea unei infrastructuri naționale de facturare electronică, care implică în principal cheltuieli legate de software și hardware, costuri de testare, costuri de formare și costuri administrative, care includ: analiza juridică și a soluțiilor, publicitate, ghiduri de utilizare, sprijin, securitate, audit etc.

Finanțare MIE, prin intermediul mecanismului de granturi gestionat de UE, a permis statelor membre să își acopere parțial costurile. Douăzeci și patru de state membre au primit un buget de 28,9 milioane pentru peste 40 de proiecte în cadrul programului MIE Telecomunicații 2015-2020. Aceste proiecte au sprijinit crearea unui sistem central sau adaptarea la standardul european.

În ceea ce privește analiza eficienței pentru operatorii economici, rezultatele activităților de consultare care vizează IMM-urile indică o variație a costurilor în funcție de pachetul de servicii de facturare electronică selectat de aceștia și de volumele de facturi electronice gestionate: 97 % din IMM-urile intervievate au achiziționat pachete de facturi electronice la costuri anuale fixe, în timp ce 3 % din acestea au achiziționat pachete de facturi electronice la costuri fixe și tarife variabile în funcție de volumul tranzacțiilor. În cazul întreprinderilor, cu cât numărul facturilor este mai mic, cu atât costurile sunt mai mari.

Pachetele gratuite pentru IMM-uri cu funcționalități de facturare electronică de bază sunt disponibile în majoritatea statelor membre analizate. Nouă state membre pun la dispoziție un sistem central gratuit pentru transmisia facturilor electronice direct către organismele publice.

Totuși, potrivit SMEUnited, care a răspuns la consultarea specifică, IMM-urile întâmpină dificultăți din cauza dimensiunii lor și a lipsei de expertiză pe această temă. Prin urmare, aceste părți interesate pledează pentru implementarea treptată a obligației de facturare electronică, astfel încât să se permită îndeplinirea obligațiilor în cele mai bune condiții. Întrucât facturarea electronică este considerată a fi destul de costisitoare pentru IMM-uri, acestea au nevoie de timp pentru a-și adapta sistemul contabil.

Întreprinderile multinaționale intervievate în cadrul consultării specifice a părților interesate, care stă la baza evaluării directivei, au raportat costuri de instalare foarte ridicate pentru instituirea facturării electronice în diferite state membre ale UE, atât pentru B2G, cât și pentru B2B. Aceste costuri sunt corelate cu necesitatea de a utiliza furnizori de servicii diferiți pentru a îndeplini cerințele naționale specifice. Costurile recurente variază considerabil.

Beneficiile cantitative rezultate din automatizarea procesului de facturare sunt estimate la aproximativ 5,28 EUR pe factură electronică emisă și la 8,4 EUR pe factură electronică primită, la un cost al forței de muncă pe oră de 46 EUR[26]. În plus, se realizează economii mai mari la

[26] Comisia Europeană, Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri, Ciciriello, C., Gray, E., Studiu pregătitor privind efectele Directivei 2014/55/UE privind facturarea electronică în achizițiile publice, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631

automatizarea întregului ciclu de la comandă la plată, inclusiv a comenzilor, a documentelor de transport, a facturilor și a avizelor de plată. Automatizarea acestor procese permite un schimb de documente în formă electronică și înlesnește verificarea automatizată a concordanței, generând beneficii estimate între 25 EUR și 65 EUR pentru fiecare ciclu de la achiziție la plată[27].

Coerența cu alte politici ale UE și valoarea adăugată a UE

În vederea sprijinirii creării pieței unice digitale pentru facturarea electronică, directiva a trebuit să fie în concordanță cu toate celelalte politici ale UE, în special cu cele care vizează digitalizarea. Coerența directivei a fost evaluată pe două paliere principale: coerență internă și externă. Coerența internă examinează modul în care funcționează împreună diferitele componente ale intervenției UE, în timp ce, în cadrul coerenței externe, analiza vizează modul în care directiva este aliniată la câteva inițiative de politică ale UE, legislative și nelegislative: Directivele din 2014 privind achizițiile publice[28], Directiva privind întârzierea în efectuarea plăților[29] și propunerea de Regulament din 2023 de abrogare a actualei Directive privind întârzierea în efectuarea plăților[30], propunerile legislative din 2022 privind TVA în era digitală (ViDA), Cadrul european de interoperabilitate (European Interoperability Framework, EIF)[31], modulul de facturare electronică (eInvoicing) și cel de transmisie de date prin mijloace electronice (eDelivery) din cadrul Mecanismului pentru interconectarea Europei (MIE)[32] și activitatea Comisiei în materie de politici privind dimensiunea globală a facturării electronice și promovarea modelului UE.

În ceea ce privește coerența internă, directiva este în concordanță cu lucrările ulterioare legate de standardul european privind facturarea electronică, deoarece au fost îndeplinite toate cerințele directivei. În primul rând, directiva a solicitat crearea unui standard european pentru modelul de date semantice al elementelor principale ale unei facturi electronice și a enumerat o listă de elemente obligatorii care trebuie incluse. În al doilea rând, aceasta a impus un număr limitat de sintaxe și au fost identificate de CEN doar două sintaxe, publicate în 2017 împreună cu standardul. În plus, au fost elaborate orientări fără caracter obligatoriu pentru transmisia de date în cadrul facturării electronice, împreună cu standardul european, pentru a asigura o mai mare interoperabilitate. Aceste cerințe s-au reflectat cu succes în documentele CEN, confirmând coerența între obiectivele legislative și elaborarea standardelor. În plus, se asigură, totodată, coerența cu activitatea de standardizare desfășurată de Comitetul tehnic TC434 al CEN în ceea ce privește eReceipt. În ceea ce privește instituirea și activitatea Forumului european multilateral privind facturarea electronică (European Multi-Stakeholder Forum on eInvoicing, EMSFEI) pentru a sprijini activitatea UE în materie de politici privind facturarea electronică, în perioada 2014-2020, toate documentele EMSFEI au încurajat și au sprijinit punerea în aplicare a standardului european, abordând potențialele provocări în materie de

[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/
[28] Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE.
Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune Text cu relevanță pentru SEE
Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE.
Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE
[29] Directiva 2011/7/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (reformare), JO L 48, 23.2.2011, p. 1-10.
[30] Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/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

interoperabilitate.

În ceea ce privește coerența externă, directiva este aliniată în mod adecvat la diferitele politici ale UE de promovare a digitalizării achizițiilor publice și a activităților conexe. Directiva este în concordanță cu directivele din 2014 privind achizițiile publice, făcând parte integrantă din pachetul legislativ prin urmărirea aceluiași obiectiv de digitalizare armonizată a administrației publice, fiind, totodată, aliniată la obiectivele de standardizare a achizițiilor publice.

Există o legătură puternică între directivă și propunerile legislative ale Comisiei din 2022 privind TVA în era digitală (ViDA)[33] în ceea ce privește rolul facturării electronice. Propunerea vizează modernizarea sistemului de TVA al UE, abordând provocările legate de economia platformelor și introducând o înregistrare unică în scopuri de TVA pentru a evita înregistrările multiple în UE. În plus, aceasta va implementa un sistem de raportare a TVA-ului pentru tranzacțiile transfrontaliere din UE, care se va baza pe facturarea electronică și pe standardul european privind facturarea electronică, impunând în același timp statelor membre care doresc să instituie un sistem de raportare a TVA-ului pentru tranzacțiile naționale să îl întemeieze, de asemenea, pe facturarea electronică. În cadrul propunerii, facturarea electronică va deveni metoda implicită de facturare până în ianuarie 2028.

Coerența între directivă și ViDA este asigurată prin actualele proiecte de propuneri legislative, care pot evolua, însă, în cursul procesului de adoptare. Propunerile privind ViDA reprezintă o oportunitate de a asigura alinierea la definiția UE a facturării electronice din cadrul legislației în materie de TVA și al directivei. Noua definiție a facturării electronice aferentă ViDA este în concordanță cu cea inclusă în directivă. Această aliniere asigură coerența la nivelul diferitelor politici ale UE și facilitează punerea în aplicare fără probleme a inițiativelor privind facturare electronică în cadrul UE.

În plus, directiva se axează mai ales pe facturarea electronică B2G și se aliniază, în abordările sale principale actuale, la propunerea privind ViDA, care vizează facturarea electronică B2B. Nu în ultimul rând, propunerile privind ViDA completează Directiva privind facturarea electronică, în special în ceea ce privește asigurarea armonizării și interoperabilității facturării electronice transfrontaliere în tranzacțiile B2G și B2B, permițând reducerea sarcinii administrative și promovând convergența către standardul european privind facturarea electronică, astfel cum se subliniază și în planul etapizat pentru standardizarea TIC din 2023[34].

Punerea în aplicare a facturării electronice și a directivei este în concordanță cu dispozițiile Directivei revizuite privind întârzierea în efectuarea plăților și cu propunerea din 2023 de regulament de abrogare a actualei Directive privind întârzierea în efectuarea plăților, întrucât automatizează procesul de aprobare a facturilor electronice, simplificând procedurile de plată și asigurând efectuarea la timp a plăților.

În ceea ce privește Cadrul european de interoperabilitate (EIF), Directiva privind facturarea electronică abordează în mod eficace interoperabilitatea atât la nivel semantic, cât și sintactic, astfel cum prevede EIF. Totuși, aceasta nu a abordat toate cele patru niveluri de interoperabilitate, printre care transmisia și guvernanța, care ar fi facilitat și mai mult interoperabilitatea.

Modulul eDelivery a fost dezvoltat în paralel și în concordanță cu pachetul de servicii al

[33] COM/2022/701 final, Propunere de DIRECTIVĂ A CONSILIULUI de modificare a Directivei 2006/112/CE în ceea ce privește normele în materie de TVA pentru era digitală, 8.12.2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN
[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu)

modulului eInvoicing din cadrul MIE. În timp ce modulul eInvoicing a furnizat instrumente esențiale pentru a facilita și a valida punerea în aplicare conformă a standardului european privind facturarea electronică în sistemele și serviciile informatice, modulul eDelivery a furnizat specificații și standarde tehnice, software instalabil și servicii auxiliare pentru a crea o rețea de noduri pentru schimbul de facturi electronice, precum și alte schimburi de date digitale securizate. Unele soluții de facturare electronică au utilizat eDelivery ca metodă de transmisie.

În plus, activitățile actuale desfășurate de Comisie cu partenerii săi internaționali sunt în concordanță cu directiva, atât în cadrul negocierilor oficiale, cât și în cadrul dialogurilor bilaterale. Modelul UE PINT (bazat pe Peppol) a fost adoptat în mai multe țări din afara UE, inclusiv în Australia, Japonia, Malaysia, Noua Zeelandă și Singapore. În ceea ce privește SUA, cadrele de schimb în materie de facturare electronică din UE și SUA au un grad semnificativ de compatibilitate. Profilurile de factură electronică din SUA au fost modelate după standardul european în mod intenționat pentru a asigura un grad ridicat de aliniere pentru a sprijini interoperabilitatea, respectând în același timp cerințele pieței comerciale din SUA. În mod similar, în iulie 2023, Taiwanul și UE au inițiat un dialog în materie de reglementare privind facturarea electronică.

În final, directiva este în concordanță cu politica generală de standardizare a UE, prin sprijinirea dezvoltării și menținerii standardului european privind facturarea electronică, finanțat de Comisie.

În ceea ce privește valoarea adăugată europeană, există un consens larg în rândul statelor membre ale UE referitor la faptul că directiva a îmbunătățit funcționarea pieței interne de la adoptarea sa în 2014.

Din perspectiva autorităților naționale, principala contribuție a UE constă în reducerea obstacolelor din calea achizițiilor publice transfrontaliere, prin limitarea apariției mai multor standarde naționale privind facturare electronică. Directiva a impus administrațiilor publice din întreaga Uniune Europeană să primească și să prelucreze facturile electronice emise în temeiul contractelor care fac obiectul directivelor UE privind achizițiile publice, cu condiția ca acestea să respecte standardul european privind facturare electronică. Acțiunea inițiată de directivă nu numai că a prevenit fragmentarea pieței interne, dar a favorizat, de asemenea, interoperabilitatea facturării electronice la nivelul UE.

Dincolo de impactul său imediat în domeniul achizițiilor publice, directiva a jucat un rol esențial în promovarea unei mai bune armonizări a soluțiilor de facturare electronică și a configurațiilor în contextul B2B. Prin crearea unei baze comune pentru standardele și practicile în materie de facturare electronică din UE, directiva a încurajat evoluțiile în domeniul B2B, în cadrul căruia standardul UE va fi reutilizat în temeiul propunerilor privind ViDA. În acest scop, standardul european privind facturarea electronică urmează să evolueze pentru a include toate cazurile de utilizare și pentru a satisface nevoile unor sectoare specifice. Comitetul tehnic TC434 al CEN are responsabilitatea de a se asigura că standardul european va fi adecvat scopului până la sfârșitul anului 2024.

Nu în ultimul rând, se consideră că directiva a generat valoare adăugată la nivel internațional prin promovarea interoperabilității globale. Acest lucru este exemplificat de adoptarea Cadrului de interoperabilitate Peppol în afara UE, inclusiv în țări precum Australia, Japonia, Malaysia, Noua Zeelandă și Singapore, extinzând și mai mult efectele pozitive ale directivei.

CONCLUZII

În temeiul directivei, s-au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește eliminarea obstacolelor de pe piața internă și a celor din calea comerțului, generate de existența unor norme și standarde naționale diferite în materie de facturare electronică.

Din acest motiv, impactul directivei a fost evaluat ca fiind pozitiv, date fiind efectele sale în ceea ce privește interoperabilitatea transfrontalieră și adoptarea facturării electronice în domeniul achizițiilor publice. Principalul impact preconizat al directivei – interoperabilitatea – a fost îmbunătățit, întrucât facturile electronice conforme cu standardul european privind facturarea electronică trebuie să fie acceptate de toți achizitorii publici. La rândul său, acest lucru a condus la cel de al doilea efect preconizat, și anume o creștere a gradului de adoptare a facturării electronice.

Intervenția UE în domeniul facturării electronice pentru achizițiile publice a sprijinit armonizarea și interoperabilitatea între cerințele și standardele tehnice, prevenind fragmentarea suplimentară în cadrul pieței interne. Interoperabilitatea a fost realizată la nivel semantic și sintactic prin crearea unui standard european privind facturarea electronică. Totuși, punerea în aplicare a directivei de către statele membre a arătat că abordarea interoperabilității la nivelul transmisiei constituie un element esențial pentru o interoperabilitate deplină.

Creșterea gradului de adoptare a facturării electronice în Europa a fost cel de al doilea impact preconizat al directivei. Se preconiza că disponibilitatea unui standard european și obligația autorităților publice de a accepta facturi electronice conforme va spori în mod semnificativ gradul de adoptare a facturării electronice, în funcție însă de deciziile comerciale. În ceea ce privește achizițiile publice, constatările au arătat că adoptarea facturării electronice în proporție de 100 % este (sau urmează să fie realizată) numai în statele membre care au impus furnizorilor lor facturarea electronică în cadrul B2G sau în statele membre mature din punct de vedere digital. Adoptarea facturării electronice a consemnat în general o creștere, însă aceasta nu este încă reprezentativă pentru majoritatea tranzacțiilor.

În ansamblu, Directiva privind facturarea electronică a generat o valoare semnificativă la nivelul UE, însă provocările persistă. Prin urmare, sunt necesare eforturi suplimentare pentru a stimula adoptarea facturării electronice în UE și pentru a promova interoperabilitatea.