EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.2.2024
COM(2024) 72 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o učinkih Direktive 2014/55/EU na notranji trg in na uvajanje izdajanja elektronskih računov pri javnem naročanju

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

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o učinkih Direktive 2014/55/EU na notranji trg in na uvajanje izdajanja elektronskih računov pri javnem naročanju

UVOD

V tem poročilu je analiziran učinek Direktive 2014/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju na notranji trg in uvajanje izdajanja elektronskih računov v Evropski uniji. Temelji zlasti na rezultatih ocene te zakonodaje, ki jo je izvedla Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: Komisija)[1].

Namen direktive o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)[2] je bil izboljšati delovanje notranjega trga z uskladitvijo pravil za izdajanje elektronskih računov v javnem sektorju v Evropski uniji ter zmanjšati ovire pri čezmejnih javnih naročilih, ki jih povzroča nezadostna medsebojna povezljivost med nacionalnimi pravnimi zahtevami in sistemi za izdajanje elektronskih računov. Poleg tega je bil namen Direktive zagotoviti tudi široko usklajeno uvedbo izdajanja elektronskih računov z uporabo skupnega standarda, tj. evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov, ki je bil ključnega pomena za doseganje ciljev Direktive.

Komisija je izvedla dejavnosti zbiranja podatkov in posvetovanja z različnimi kategorijami deležnikov. Naročila je tudi zunanjo študijo za analizo izvajanja Direktive in oceno njenega delovanja. Na podlagi teh dejavnosti je bila leta 2023 opravljena ocena Direktive. Zbrani in analizirani so bili podatki iz sekundarnih virov, vključno s statističnimi podatki, zakonodajnimi dokumenti, poročili in študijami. Terenske raziskave so vključevale poziv k predložitvi dokazov ter ciljno usmerjene posvetovalne dejavnosti v obliki anket in razgovorov z različnimi skupinami deležnikov, vključno z nacionalnimi organi, malimi in srednjimi podjetji (MSP), velikimi podjetji, ponudniki storitev in rešitev izdajanja elektronskih računov, ponudniki načrtovanja virov podjetja[3] ter glavnimi poklicnimi združenji, dejavnimi v tem sektorju, kot sta OpenPeppol in Global Exchange Network Association (GENA), prej Evropsko združenje ponudnikov storitev izdajanja elektronskih računov (Evropskega združenja ponudnikov storitev izdajanja elektronskih računov – EESPA). Pripravljene so bile tudi študije primerov, ki so zajemale vzorčene države in so bile uporabljene kot viri informacij.

Ta pregled je v skladu s členom 12 Direktive, ki Komisiji nalaga, da pregleda učinek te direktive na notranji trg in uvajanje izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih v treh letih po izteku roka za prenos, določenega za naročnike na podcentralni ravni aprila 2020.

OKVIR IN OZADJE POROČILA

Direktiva je del nadaljnjega ukrepanja na podlagi strategije Komisije za e-javna naročila[4] iz leta 2012, katere cilja sta bila posodobitev javnih naročil in spodbujanje digitalizacije javne

[1] SWD(2024) 39 final.
[2] Direktiva 2014/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju (UL L 133, 6.5.2014). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055.
[3] Načrtovanje virov podjetja je programska oprema za upravljanje poslovnih procesov, ki organizaciji omogoča uporabo sistema integriranih aplikacij za upravljanje poslovanja in avtomatizacijo številnih zalednih funkcij, kot so javna naročila, proizvodnja, tehnologija, računovodske in podporne storitve ter človeški viri.
[4] .COM/2012/0179 final, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Strategija za e-javna naročila https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.

uprave v EU.

Komisija je v Evropski digitalni agendi[5] iz leta 2010 potrdila potencial izdajanja elektronskih računov kot ključnega dejavnika, ki omogoča digitalno gospodarstvo, in sredstva za spodbujanje enotnega digitalnega trga. Leta 2010 je bila politika EU na področju izdajanja elektronskih računov spodbujena s sporočilom „Izkoriščanje prednosti elektronskega izdajanja računov v Evropi“[6], zlasti s podporo uvedbe in razvoja standarda. Vendar se stanje izdajanja elektronskih računov pri javnem naročanju v EU dve leti po tem ni bistveno spremenilo. Zato je Evropski parlament v resoluciji iz aprila 2012 pozval k uvedbi obveznega izdajanja elektronskih računov v javnih naročilih do leta 2016, države članice pa so na neformalnem zasedanju Sveta za konkurenčnost februarja 2012 in v sklepih Evropskega sveta iz junija 2012[7] pozvale k ukrepom za spodbujanje izdajanja elektronskih računov.

Na podlagi tega je bila pripravljena ocena učinka iz leta 2013, ki je bila priložena predlogu direktive in v kateri so bili proučeni učinki spodbujanja uvajanja izdajanja elektronskih računov in medsebojne povezljivosti pri javnih naročilih. Računi so bili takrat izdani elektronsko v 4–15 % postopkov izdajanja računov v EU, tovrstno izdajanje računov pa je zaradi medsebojne nepovezljivosti prinašalo posebne izzive tako malim in srednjim podjetjem (MSP) kot tudi velikim podjetjem.

Izdajanje elektronskih računov v zasebnem sektorju se izvaja od osemdesetih let 20. stoletja prek sistemov za elektronsko izmenjavo podatkov (EDI), da bi se standardizirala elektronska komunikacija med trgovinskimi partnerji. Elektronska izmenjava podatkov se je uporabljala predvsem v panogah, kot so avtomobilska industrija, maloprodaja in logistika. Nekatere države članice so od leta 2005 začele dobaviteljem javnega sektorja nalagati uporabo posebnih nacionalnih formatov izdajanja elektronskih računov in pravne zahteve. Ti formati niso bili medsebojno povezljivi in dobavitelji so bili prisiljeni upoštevati različna pravila pri čezmejnem trgovanju.

Evropska unija od leta 2007 podpira projekte, katerih cilj je uskladitev postopkov javnega naročanja, med drugim tudi izdajanja elektronskih računov. Leta 2008 je 18 vladnih agencij v 11 državah članicah na podlagi dela Evropskega odbora za standardizacijo (CEN) začelo projekt vseevropskih javnih naročil na spletu (Peppol), ki ga financira EU, da bi olajšale čezmejno elektronsko javno naročanje. Ta je zagotovil sklop tehničnih specifikacij, ki jih je mogoče vključiti v obstoječe rešitve elektronskega javnega naročanja, da bi postale medsebojno povezljive, in se razvil v mrežo točk dostopa za izmenjavo elektronskih računov in drugih dokumentov. Leta 2012 je skupina držav članic ustanovila združenje OpenPeppol, da bi zagotovila trajnost rezultatov projekta. Od takrat sta se znatno razširili skupnost njegovih članov in njegova mreža[8].

PRENOS IN IZVAJANJE DIREKTIVE

Direktiva je bila sprejeta aprila 2014, njen splošni cilj pa je bil izboljšati delovanje notranjega trga z zmanjšanjem ovir pri čezmejnih javnih naročilih, ki so posledica nezadostne medsebojne povezljivosti med nacionalnimi pravnimi zahtevami in standardi za izdajanje elektronskih

[5] COM(2010)245 final, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropska digitalna agenda, 19. 5. 2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:SL:PDF.
[6] COM(2010)712 final, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Izkoriščanje prednosti elektronskega izdajanja računov v Evropi, 2. 12. 2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:sl:PDF.
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/sl/pdf
[8] https://peppol.org/

računov.

Poleg tega splošnega cilja je imela Direktiva dva posebna cilja: (i) zmanjšanje zapletenosti ter izboljšanje jasnosti in pravne varnosti za gospodarske subjekte, tako da se podjetjem omogoči pošiljanje računov v standardih, ki so jih poznali in ki bi bili splošno sprejeti, ter (ii) znižanje operativnih stroškov za gospodarske subjekte, ki sodelujejo pri čezmejnih javnih naročilih, kot so stroški podpiranja več standardov in sistemov za izdajanje elektronskih računov.

Nazadnje je bil operativni cilj Direktive ustvariti pogoje za tehnične rešitve za izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih, ki bi zagotovile čezmejno medsebojno povezljivost, tako da bi komunikacija in preslikovanje med sistemi izdajanja računov zahtevala manj virov, kar bi kupcem in prodajalcem omogočilo izmenjavo računov pri javnih naročilih z najmanj stroški in na čim manj zapleten način.

Za dosego teh ciljev je Komisija v skladu s členom 3 Direktive najprej naročila oblikovanje evropskega standarda za semantični podatkovni model elektronskega računa, ki je ustrezno vsebina računa, seznam elementov ali pogojev, ki jih je treba vključiti (v nadaljnjem besedilu: evropski standard za izdajanje elektronskih računov ali evropski standard)[9]. Poleg tega je zahtevala opredelitev omejenega števila sintaks (oblika ali jezik), ki so skladne z evropskim standardom. Ta standard je bil zasnovan tudi v podporo zakonodaji EU o davku na dodano vrednost (DDV). Odgovornost za oblikovanje standarda je bila zaupana Evropskemu odboru za standardizacijo (CEN). Komisija je od tega zahtevala, naj pripravi osnutek smernic za medsebojno povezljivost pošiljanja[10], tudi če te smernice niso zavezujoče za javne naročnike in naročnike. Standard hkrati spremlja sklop pomožnih rezultatov, ki jih je objavil Evropski odbor za standardizacijo.

Vse javne uprave v Evropi so, da bi spodbudile uvedbo izdajanja elektronskih računov pri javnem naročanju v EU, morale v skladu s členom 7 Direktive prejemati in obdelovati elektronske račune, izdane na podlagi izvajanja pogodb, za katere se uporabljajo direktive EU o javnem naročanju (direktive 2009/81/ES[11], 2014/23/EU[12], 2014/24/EU[13] in 2014/25/EU[14]), če je elektronski račun skladen z evropskim standardom.

Naročniki na centralni ravni so se morali z določbami Direktive uskladiti do aprila 2019, naročniki na podcentralni ravni pa do aprila 2020 v tistih državah članicah, ki so se pri prenosu v nacionalno pravo odločile za enoletno podaljšanje za javne naročnike na podcentralni ravni.

Do julija 2023 je bil dosežen znaten napredek pri uvajanju izdajanja elektronskih računov v Evropski uniji. Vse države članice so Direktivo prenesle v nacionalno zakonodajo. Sedemnajst od 27 držav članic je uvedlo zakonodajo, v skladu s katero morajo dobavitelji javnemu sektorju

[9]Evropski standard za izdajanje elektronskih računov je razvil Evropski odbor za standardizacijo, objavila pa ga je Evropska komisija. V njem so opredeljeni osnovni pogoji poslovanja elektronskega računa v semantičnem podatkovnem modelu. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard.

[10]Evropski standard za izdajanje elektronskih računov obravnava vprašanje pošiljanja elektronskih računov s poročilom o smernicah. Smernice izvajalcem pomagajo pri izbiri in oblikovanju rešitev za pošiljanje. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

[11] Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (Besedilo velja za EGP) (UL L 216, 20.8.2009, str. 76).

[12] Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (Besedilo velja za EGP) (UL L 94, 28.3.2014, str. 1).

[13] Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014).

[14] Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 243).

izdajati elektronske račune, in sicer v celoti v 13 državah članicah in le delno v štirih državah članicah. Nekatere od njih so dobaviteljem naložile obveznost prav ob prenosu Direktive. Poleg tega je devet držav članic razširilo izdajanje elektronskih računov na pogodbe o javnih naročilih pod pragovi EU.

SEDANJI RAZVOJ IZDAJANJA ELEKTRONSKIH RAČUNOV

V prihodnjih letih bodo nove politične pobude EU, zlasti zakonodajni predlogi o „DDV za digitalno dobo“[15], preoblikovale evropsko okolje izdajanja elektronskih računov. Komisija je 8. decembra 2022 predstavila sklop predlogov za posodobitev in okrepitev sistema DDV v EU. Cilj te reforme je razširiti področje uporabe politike EU na transakcije med podjetji (B2B) z uvedbo digitalnega poročanja o DDV v skoraj realnem času za čezmejne transakcije EU na podlagi izdajanja elektronskih računov in zagotoviti, da bo do januarja 2028 izdajanje elektronskih računov privzet sistem za izdajanje računov. Poleg tega pobuda DDV za digitalno dobo krepi notranji trg, saj zagotavlja večjo usklajenost med nacionalnimi sistemi po vsej EU: sprejetje evropskega standarda bi bilo treba zagotoviti v vseh nacionalnih sistemih izdajanja elektronskih računov. Nazadnje je DDV za digitalno dobo priložnost za spodbujanje digitalnega povezovanja med podjetji na digitalnem enotnem trgu, krepitev standardizacije izdajanja elektronskih računov in spodbujanje inovacij.

Drug pomemben vidik razvoja izdajanja elektronskih računov je povezan z vse večjim vplivom evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov na mednarodni ravni. Komisija z namenom spodbujanja konkurenčnosti evropskih podjetij in krepitve vodilnega položaja EU v svetu na področju standardizacije dejavno spodbuja model EU, ki temelji na evropskem standardu in specifikacijah projekta Peppol. Trenutno so države nečlanice EU, kot so Avstralija, Japonska, Malezija, Nova Zelandija in Singapur, svoje nacionalne specifikacije glede izdajanja elektronskih računov utemeljile na evropskem standardu kot razširitve in se dejavno zanimajo za mednarodni model računov Peppol (PINT)[16], ki deluje od julija 2023 in sistematično posplošuje evropski standard, s čimer omogoča medsebojno povezljivo izmenjavo računov po vsej mreži Peppol na mednarodni ravni. Druge države in regije uporabljajo model PINT kot referenčni model in ga prilagajajo svojim posebnim potrebam. Sodelovanje s partnerskimi državami EU pri izdajanju elektronskih računov je priložnost za izboljšanje naložb in izvajanja v teku s strani podjetij EU ter zmanjšanje trgovinskih stroškov s spodbujanjem medsebojne povezljivosti izdajanja elektronskih računov med regijami.

Poleg tega nastajajoče tehnologije in inovativni pristopi oblikujejo prihodnost izdajanja elektronskih računov. Za bolj zeleno Evropo bi lahko poročanje o emisijah postalo natančnejše, tako da bi se emisije izračunale in razkrile na ravni vrstičnih postavk v elektronskih računih, s čimer bi se povečala okoljska odgovornost. Digitalni obračuni DDV, ki so predhodno izpolnjeni z uporabo podatkov iz elektronskih računov, podjetjem poenostavijo izpolnjevanje zahtev za davčne namene. Napovedani davčni izračuni, ki temeljijo na umetni inteligenci, bi lahko omogočili napovedovanje davčnih zneskov za podjetja in posameznike. Za boj proti goljufijam se uporabljajo semantična analiza, strojno učenje in podatkovno rudarjenje na podlagi strukturiranih elektronskih računov, ki temeljijo na umetni inteligenci, da bi se izboljšala spremljanje in točnost. Cilj gospodarstva v realnem času je omogočiti izmenjavo informacij v realnem času, za kar bi se lahko podatki iz elektronskih računov uporabili kot najnatančnejši nabor podatkov o poslovni transakciji, s čimer bi se zmanjšalo upravno breme. Poleg tega

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

[16] PINT je specifikacija, s katero se uvaja izdajanje računov v formatu Peppol BIS billing za uporabo v Evropi. Opisuje uporabo sporočil v zvezi z računi in dobropisi v mreži Peppol ter omogoča učinkovito izvajanje in večjo uporabo elektronskega sodelovanja. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/.

financiranje računov s pomočjo blokovne verige z ustvarjanjem edinstvenega digitalnega prstnega odtisa za vsak račun odpravlja tveganje dvojnega financiranja čezmejnih računov. Nenazadnje ta napredek spreminja izdajanje elektronskih računov, EU in njene države članice pa se morajo osredotočiti na skupni cilj, da ustvarijo najugodnejše pogoje za razvoj teh inovacij v EU.

KLJUČNE UGOTOVITVE ANALIZE IZVAJANJA DIREKTIVE O IZDAJANJU ELEKTRONSKIH RAČUNOV

V skladu s členom 12 Direktive je v tem poročilu pregledan učinek direktive na notranji trg in proučena uvedba izdajanja elektronskih računov v Evropi, in sicer na podlagi ugotovitev ocenjevanja za leto 2023. Analiza je pri oceni uspešnosti in učinka osredotočena na izvajanje in dosežke Direktive med letoma 2014 in 2022, pri čemer je bilo podrobneje obravnavano obdobje po prenosu za centralne organe aprila 2019, saj je bil končni rok za izvedbo za naročnike na podcentralni ravni april 2020.

Ugotovitve in sklepi temeljijo na rezultatih ocene Direktive, ki jo je Komisija izvedla leta 2023 pred poročilom. V skladu z načeli boljšega pravnega urejanja je bila pri tej oceni uspešnost Direktive proučena glede na pet meril za ocenjevanje: ustreznost, uspešnost, učinkovitost, skladnost in dodana vrednost EU. Obravnavani so bili naslednji vidiki: izzivi pri izdajanju elektronskih računov za notranji trg, učinek Direktive na notranji trg in uporabo ter na glavne kategorije deležnikov, dodana vrednost Direktive in skladnost politike EU o izdajanju elektronskih računov z drugimi politikami EU.

Izzivi za notranji trg: pretekli in sedanji

Direktiva je še vedno aktualna, saj so izzivi, zaradi katerih je bila leta 2014 sprejeta, še vedno prisotni in še naprej ovirajo delovanje notranjega trga. Poleg tega so se od njenega sprejetja pojavili novi izzivi in dosežen je bil nov razvoj, kar je privedlo do sedanjega skupnega pozitivnega mnenja nacionalnih organov iz 18 od 27 držav članic o aktualnem pomenu Direktive[17].

Izzivi iz leta 2014 so še vedno pomembni: nanašajo se na raven uvedbe izdajanja elektronskih računov v Evropi in medsebojno povezljivost informacijskih sistemov za izdajanje elektronskih računov. V zvezi z uporabo izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih je treba omeniti, da čeprav države imajo na voljo določene zmogljivosti za prejemanje elektronskih računov, je znatna uvedba pretežno opazna, prvič, v državah, ki so od dobaviteljev zahtevale, naj javnim organom pošiljajo samo elektronske račune, in drugič, v digitalno zrelih državah članicah. Zlasti 17 držav članic, ki so uvedle obveznosti dobaviteljev v celoti (13 držav članic) ali delno (štiri države članice), poroča o 100-odstotni uporabi izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih ali pričakujejo, da bodo ta cilj dosegle do konca leta ali v letu 2024. Nasprotno je v drugih državah članicah uporaba običajno nizka, razen v digitalno razvitih državah, kot so Estonija, Finska in Švedska. Države, ki imajo napredno zakonodajo in zmogljivosti za izdajanje elektronskih računov, izkazujejo višje stopnje uvedbe. Uporaba je običajno visoka tudi v primerih ko imajo javni organi upravno dovoljenje, da v razpisih zahtevajo izdajanje elektronskih računov, čeprav to ni predpisano z zakonom, kar v bistvu pomeni „pooblastilo na podlagi prakse“.

Pomembno je poudariti, da uporaba izdajanja elektronskih računov ni nujno usklajena z

[17] Rezultati raziskave med nacionalnimi organi, izvedene med študijo za pripravo ocene, glej SWD(2024)39.

uporabo evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov. Nekatere države članice so zagotovile uvedbo izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih z naložitvijo obveznosti dobaviteljem, ne da bi pri tem zahtevale tudi uporabo evropskega standarda. Zato je sprejetje evropskega standarda še vedno manjše, saj temelji na prostovoljni izbiri dobaviteljev. V državah članicah, v katerih so sistemi obstajali že pred sprejetjem evropskega standarda, prevladuje uporaba nacionalnega standarda.

V zvezi s tem bi bilo za utrditev notranjega trga za izdajanje elektronskih računov koristno čim bolj povečati uporabo evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov, da bi zmanjšali upravno breme za podjetja. S sprejetjem enotnega standarda za izdajanje elektronskih računov v vseh državah članicah bi bili procesi in postopki izdajanja računov v Evropi poenostavljeni, kar bi olajšalo izdajanje računov javnim upravam in njihovim poslovnim partnerjem. To bo dodatno poenostavljeno z uporabo istega standarda za poročanje o DDV, kot je predvideno v pobudi DDV za digitalno dobo. Nenazadnje uporaba evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov ne le olajšuje utrditev notranjega trga za izdajanje elektronskih računov, temveč prispeva tudi k zmanjšanju stroškov, povezanih s čezmejnimi transakcijami za gospodarske subjekte.

Ostaja tudi izziv medsebojne povezljivosti, saj v Direktivi niso obravnavane vse štiri ravni medsebojne povezljivosti, kot so opredeljene v evropskem okviru medsebojne povezljivosti, vključno s prenosom in upravljanjem. Čeprav je bila medsebojna povezljivost na semantični in sintaktični ravni opredeljena kot izziv, ki ga je treba obravnavati v politiki EU, že leta 2014 in je bila obravnavana z vzpostavitvijo evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov leta 2017, se je prenos izkazal za enega glavnih izzivov pri izvajanju izdajanja elektronskih računov. Kot je navedeno v uvodnih izjavah Direktive, je poleg evropskega standarda CEN izdal le nezavezujoča priporočila o prenosu. Vendar se lahko to stanje spremeni glede na novo politiko EU na področju izdajanja elektronskih računov v zvezi z zakonodajnimi predlogi o DDV za digitalno dobo.

Kar zadeva medsebojno povezljivost med podjetji, so podjetja in zlasti mala podjetja trenutno prisiljena uporabljati posebna omrežja za izdajanje elektronskih računov svojih velikih strank. Gre za zaprta omrežja, ki niso povezljiva med seboj. To ima negativne posledice za mala podjetja, ki ne morejo uporabljati enega samega ponudnika izdajanja elektronskih računov za izmenjavo računov s svojimi trgovinskimi partnerji v lastni državi in tudi na ravni EU. Če se pogodbenici dogovorita o skupnih metodah in protokolih za pošiljanje (ali je to določeno z zakonom), je lahko težava zlahka odpravljena. Poleg tega bi platforma za poslovanje med podjetji in državnimi upravami, vzpostavljena na nacionalni ravni, za podjetje pomenila, da bi moralo za pošiljanje elektronskih računov javnemu sektorju uporabljati še drug sistem.

Ponudniki storitev in rešitev so s ponudbo vseevropskih storitev za izdajanje elektronskih računov na podlagi skupnega standarda, tj. evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov, dobili priložnosti za doseganje baze strank po vsej EU. Kadar pa se zanje uvedejo zahteve, specifične za posamezne države, kot so registracija številke za DDV ali stroge sheme certificiranja, ki povzročajo visoke stroške naložb, se njihove koristi zmanjšajo. Ta izziv se pojavlja v Grčiji in Franciji[18]. Poleg tega vse več držav članic načrtuje uvedbo nacionalnih sistemov certificiranja za storitve in rešitve izdajanja elektronskih računov, ki bodo ustvarile nove ovire za notranji trg. Hkrati je uporaba elektronskih podpisov za zagotavljanje pristnosti in celovitosti elektronskih računov, ki so jo uvedle nekatere države članice, dodaten izziv za čezmejno izdajanje elektronskih računov. Kot dokazujejo sistemi, ki ne uporabljajo te metode

[18] SWD(2024) 39 final.

preverjanja pristnosti, se uporaba take zahteve v praksi ni izkazala za potrebno.

Od sprejetja Direktive je prišlo do novega razvoja. Natančneje, zakonodajni predlogi o DDV za digitalno dobo bodo po svojem sprejetju določali, da bo od januarja 2028 izdajanje elektronskih računov postalo privzeta metoda za izdajanje računov. To pomeni, da morajo biti elektronski računi izdani, poslani in prejeti v strukturirani elektronski obliki, ki omogoča samodejno in elektronsko obdelavo. Države članice bi imele možnost predpisati izdajanje elektronskih računov, ne da bi zahtevale odstopanja. Poleg tega bi bil evropski standard za izdajanje elektronskih računov široko sprejet v vseh državah članicah, kar bi omogočilo nemoteno pošiljanje elektronskih računov za transakcije med podjetji, bodisi neposredno med trgovinskimi partnerji bodisi prek javnih portalov, ki jih vzpostavijo davčne uprave.

Poleg tega več držav članic trenutno pripravlja novo zakonodajo, s katero bo predpisano izdajanje elektronskih računov za transakcije med podjetji na podlagi odstopanja od direktive o DDV in v skladu s členom 395 navedene direktive. Včasih se lahko področje uporabe teh politik razširi tudi na poslovanje med podjetji in potrošniki, v zvezi s čimer je treba opozoriti, da trenutno poteka delo na področju standardizacije v CEN: CEN TC434 trenutno razvija tehnične specifikacije za elektronsko sprejemanje. V zvezi s tem bi se z uskladitvijo nastavitev in sistemov za izdajanje elektronskih računov med državnimi upravami in podjetji, med podjetji ter podjetji in potrošniki preprečila prevelika tehnična zapletenost in pravna negotovost za gospodarske subjekte v njihovi državi ali pri čezmejnem trgovanju znotraj EU.

Nazadnje sta se med posvetovalnimi dejavnostmi za ocenjevanje kot izziv izkazali varnost in zasebnost podatkov. Za reševanje tega vprašanja sporazumi med ponudniki storitev in rešitev na splošno vključujejo določbo, ki zahteva varovanje podatkov o strankah in prepoveduje njihovo uporabo za druge namene, kot je izrecno potrebno in dogovorjeno. Vendar se ta ne uporablja sistematično.

Skratka, Direktiva ostaja relevantna za obravnavanje izzivov, opredeljenih leta 2014, ki so še vedno prisotni. Vendar so se z najnovejšim razvojem izdajanja elektronskih računov pojavili novi izzivi, s katerimi se je treba spopasti zaradi večje učinkovitosti in uskladitve pravil o izdajanju elektronskih računov v EU.

Učinek Direktive na notranji trg, uporabo izdajanja elektronskih računov in deležnike

Izvajanje Direktive in sprejetje evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov sta znatno prispevala k uskladitvi in medsebojni povezljivosti izdajanja elektronskih računov v Evropi ter k njegovi uporabi, kot je pojasnjeno v nadaljevanju. Vendar je bila Direktiva pri izpolnjevanju svojih ciljev delno uspešna. Njena neposredna cilja sta (i) odprava tržnih ovir in ovir za trgovino, ki izhajajo iz različnih nacionalnih pravil in standardov, ter (ii) zagotavljanje medsebojne povezljivosti. Pri doseganju teh dveh ciljev je bilo sprejetje evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov ključnega pomena.

Kar zadeva prvi cilj, je bila uskladitev pravil in standardov za izdajanje elektronskih računov v Evropi v določeni meri dosežena z vzpostavitvijo evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov, ki ga je razvil CEN in ga je Komisija potrdila[19] oktobra 2017, ter z ustvarjanjem pogojev za notranji trg javnih naročil. Evropski standard za izdajanje elektronskih računov zajema dve ravni medsebojne povezljivosti, semantično in sintaktično, ki sta bili v

[19] Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2017/1870 z dne 16. oktobra 2017 o objavi sklica na evropski standard za izdajanje elektronskih računov in seznama sintaks v skladu z Direktivo 2014/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta (Besedilo velja za EGP), C/2017/6835, (UL L 266, 17.10.2017, str. 19).

letu 2014 opredeljeni kot izziv za medsebojno povezljivost znotraj EU.

Kar zadeva drugi cilj, je bila z Direktivo državam članicam in njihovim javnim organom naložena obveznost, da javni sektor v EU sprejme in obdela elektronske račune, izdane za naročila na podlagi direktiv EU o javnih naročilih, če so skladni z evropskim standardom za izdajanje elektronskih računov. Države članice so morale za dosego tega cilja in s tem zagotovitev medsebojne povezljivosti v skladu z Direktivo bodisi vzpostaviti sisteme za izdajanje elektronskih računov med državnimi upravami in podjetji, ki vključujejo evropski standard za izdajanje elektronskih računov, bodisi prilagoditi svoje obstoječe sisteme tako, da lahko sprejemajo elektronske račune, skladne s standardom. Na centralni ravni so zmogljivosti vzpostavljene v 25 državah članicah, dve državi članici, Ciper in Slovaška, pa še vedno razvijata svoje nacionalne centralne platforme. Na podcentralni ravni na tej stopnji ni mogoče v celoti preveriti izvajanja Direktive, saj je le nekaj držav članic vzpostavilo mehanizme za spremljanje izvajanja izdajanja elektronskih računov v svojih državah. Običajno so to države članice, kot so Francija, Italija in Španija, ki so svojim dobaviteljem naložile pošiljanje elektronskih računov javnemu sektorju in imajo vzpostavljena centralna orodja za spremljanje.

Eden od pričakovanih učinkov Direktive na notranji trg je bilo povečanje usklajenega uvajanja izdajanja elektronskih računov po vsej EU. Kar zadeva uvedbo izdajanja elektronskih računov na splošno, se je na podlagi raziskave Eurostata o podjetjih z več kot 10 zaposlenimi delež podjetij EU, ki pošiljajo elektronske račune (na splošno, ne izključno med državnimi upravami in podjetji), povečal s približno 10,3 % leta 2013 na 32,2 % leta 2020. Čeprav je bila analiza omejena v smislu razpoložljivosti in doslednosti podatkov, saj v skladu z Direktivo ni obveznosti poročanja za države članice, so bile pomanjkljivosti odpravljene s podatki Eurostata[20], teoretičnimi raziskavami in razgovori z deležniki[21].

Kar zadeva uporabo pri javnih naročilih, je analiza pokazala, da se je uvedba izdajanja elektronskih računov med državnimi upravami in podjetji povečala predvsem v državah članicah, ki so uvedle obveznost dobaviteljev, da javnemu sektorju pošiljajo elektronske račune, kar kaže, da je lahko prostovoljna uvedba v zasebnem sektorju izziv. V Franciji, kjer je bila obveznost postopoma uvedena med letoma 2017 in 2020, je bilo leta 2013 prejetih 34 000 elektronskih računov v primerjavi s 4,3 milijona leta 2022 s strani nacionalnih organov in 66,74 milijona s strani naročnikov na podcentralni ravni. V Španiji, kjer je bila obveznost uvedena leta 2015, so podatki, zbrani na nacionalni platformi, pokazali povečanje z 884 000 elektronskih računov leta 2014 na 9,5 milijona leta 2017 in 15,9 milijona leta 2022 – podatki se nanašajo le na centralno raven. Izkazalo se je, da obvezno izdajanje elektronskih računov, ki pomeni obveznost dobaviteljev (samo) v poslovanju med državnimi upravami in podjetji, da svojim nacionalnim organom pošiljajo izključno elektronske račune, vpliva na splošno stopnjo uvedbe, vključno s poslovanjem med podjetji, saj podatki Eurostata kažejo, da se je število podjetij, ki uporabljajo izdajanje elektronskih računov v Italiji, Sloveniji in Španiji, znatno povečalo glede na čas začetka veljavnosti teh obveznosti v posameznih državah, in sicer leto 2014 oziroma 2015, kar se odraža v podatkih Eurostata iz leta 2016.

Kjer pošiljanje elektronskih računov (bodisi med državnimi upravami in podjetji bodisi med podjetji) ni bilo obvezno, se je stopnja uvajanja povečevala počasi. V skladu s ciljno usmerjenim posvetovanjem za MSP je najučinkovitejši ukrep za povečanje uvedbe s strani podjetij, ki že uporabljajo programsko opremo za upravljanje poslovnih virov in računovodsko programsko opremo, zagotovitev, da te rešitve vključujejo tudi funkcijo izdajanja elektronskih

[20] Podatki, predstavljeni v tem oddelku, so pripravljeni na podlagi naslednjega Eurostatovega nabora podatkov: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024) 39 final.

računov. To pomeni, da jim je mogoče nemudoma omogočiti pošiljanje in prejemanje elektronskih računov iz obstoječega sistema, ne da bi jim bilo treba ročno vnašati podatke, s čimer se zagotovi avtomatizacija. To so MSP predlagala že v oceni učinka[22] Direktive iz leta 2013, iz katere je razvidno, da je to ključni dejavnik za uvedbo izdajanja elektronskih računov s strani MSP. To politiko je na primer izbrala Danska s svojim nedavnim zakonom o knjigovodstvu[23].

Temeljni cilji Direktive iz njenih uvodnih izjav in ocene učinka iz leta 2013 so bili delno izpolnjeni. Direktiva je bila namenjena spodbujanju notranjega trga z obravnavanjem medsebojne povezljivosti, povečanjem pravne varnosti, zmanjšanjem pravne zapletenosti in znižanjem stroškov za gospodarske subjekte. To je bilo dopolnjeno z operativnim ciljem: ustvarjanje pogojev za oblikovanje tehničnih rešitev za izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih, da se zagotovi medsebojna povezljivost.

Direktiva je bila osredotočena predvsem na obravnavanje izzivov medsebojne povezljivosti, povezanih s semantično in sintaktično ravnjo, vendar ni obravnavala vseh štirih ravni medsebojne povezljivosti, vključno s pošiljanjem in upravljanjem. Razvoj evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov je učinkovito obravnaval semantično in sintaktično raven medsebojne povezljivosti. Dokaz za to je, da je Direktiva od objave evropskega standarda oktobra 2017 spodbujala notranji trg s preprečevanjem uvedbe novih nacionalnih oblik izdajanja elektronskih računov za javni sektor (med državnimi upravami in podjetji), s čimer se je preprečila nadaljnja razdrobljenost. Tri države članice – Estonija, Finska in Švedska – postopoma nadomeščajo svoje nacionalne standarde z evropskim standardom. Druge države članice, ki so zahtevale uporabo nacionalnega standarda pred uvedbo evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov, preprosto dovoljujejo uporabo evropskega standarda. Poudariti je treba, da Direktiva sicer ne obravnava pošiljanja in upravljanja, vendar je bila v praksi čezmejna medsebojna povezljivost zagotovljena z izvajanjem rešitev, ki temeljijo na omrežju Peppol, v 23 državah članicah. Direktiva je spodbudila notranji trg s povečanjem pravne varnosti in zmanjšanjem tehnične zapletenosti izdajanja elektronskih računov: vzpostavila je jasno pravno podlago in evropski standard za izdajanje elektronskih računov določila kot skupni standard, ki ga bo podpiral celotni javni sektor EU. Štirinajst od 21 držav članic, ki so se odzvale na ciljno usmerjeno raziskavo, je poročalo, da je ukrep pozitivno vplival na povečanje pravne varnosti in zmanjšanje tehnične zapletenosti[24]. Približno 80 % MSP v ciljno usmerjeni raziskavi je menilo, da so nacionalne pravne zahteve glede izdajanja elektronskih računov jasne in dostopne ter da so te zahteve predvsem posledica prenosa Direktive v nacionalno zakonodajo.

V členu 2 Direktive je opredeljen elektronski račun, kar zagotavlja pravno varnost: „elektronski račun pomeni račun, ki je bil izdan, poslan in prejet v strukturirani elektronski obliki, ki omogoča samodejno in elektronsko obdelavo“. Zajeti so samo strukturirani računi, primerni za avtomatizacijo. V Direktivi so določene tudi zahteve za evropski standard za izdajanje elektronskih računov, vključno s tehnološko nevtralnostjo, združljivostjo z mednarodnimi standardi, primernostjo za uporabo v trgovinskih poslih med podjetji in podporo za potrebe MSP, skladnostjo z ustreznimi določbami Direktive 2006/112/ES[25] itd.

[22] SWD(2013) 222 final, Delovni dokument služb Komisije, Ocena učinka, spremni dokument k Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju, 26. 6. 2013. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF.
[23] Predlog zakona o danskem zakonu o knjigovodstvu (danishbusinessauthority.dk).
Danski parlament je 19. maja 2022 sprejel zakon o knjigovodstvu, ki naj bi začel veljati 1. julija 2022. Zakon vsem podjetjem vseh velikosti nalaga, da izdajajo, prejemajo, obdelujejo in arhivirajo račune v elektronski obliki.
[24] SWD(2024) 39 final.
[25] Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006).

Poleg tega je Direktiva z obravnavanjem medsebojne povezljivosti na semantični in sintaktični ravni z evropskim standardom dodatno prispevala k zmanjšanju tehnične zapletenosti. To še zlasti velja za javna naročila, pri katerih imajo dobavitelji možnost, da za vse svoje postopke javnega naročanja uporabijo enak standard za izdajanje elektronskih računov v okviru javnih naročil EU v svoji državi in, kar je najpomembneje, v vseh drugih državah EU.

Večina (66 %) MSP, vključenih v ciljno usmerjeno posvetovanje z deležniki za oceno, meni, da evropski standard za izdajanje elektronskih računov znatno poenostavlja trgovino znotraj EU. Na Finskem se tehnična zapletenost izravna z izboljšano avtomatizacijo in višjo kakovostjo podatkov zaradi uporabe evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov, ki je nadomestil nacionalni format za izdajanje elektronskih računov. Kar zadeva tehnično zapletenost, pa se 41 % MSP iz raziskave pri izdajanju elektronskih računov še vedno sooča s tehničnimi izzivi, medtem ko so druga izjavila, da teh izzivov nimajo. Ti izzivi vključujejo: podporo več formatom izdajanja elektronskih računov, arhiviranje za namene revizije, povezovanje s ponudniki storitev, pomisleke glede varnosti podatkov in zasebnosti, medsebojno povezljivost s trgovinskimi partnerji, infrastrukturo in povezljivost.

Direktiva je bila osredotočena na obravnavo vprašanj medsebojne povezljivosti in zagotavljanje pogojev za široko uporabo izdajanja elektronskih računov v skladu z evropskim standardom, vendar od dobaviteljev ni zahtevala njegove uporabe. Zato morajo podjetja podpirati več oblik izdajanja elektronskih računov v državah članicah, v katerih se za transakcije med državnimi upravami in podjetji zahteva nacionalni standard, medtem ko za transakcije med podjetji uporabljajo druge oblike. Javni sektor v bistvu deluje kot velik kupec in svoje zahteve nalaga dobaviteljem.

Glede specifičnega cilja znižanja operativnih stroškov za gospodarske subjekte je bilo v oceni ugotovljeno, da je to odvisno predvsem od uporabe izdajanja elektronskih računov in njegove množične uvedbe v dveh razsežnostih: prvič, od cen storitev izdajanja elektronskih računov, in drugič, od mrežnih učinkov, kot možnosti uporabe teh storitev z vsemi poslovnimi partnerji in za številne druge aplikacije izdajanja elektronskih računov. Na eni strani morajo podjetja na splošno kupiti storitve ali programsko opremo za izdajanje elektronskih računov, cene teh storitev pa so še vedno razmeroma visoke. Rezultati posvetovalnih dejavnosti, namenjenih MSP, kažejo, da se cene na transakcijo elektronskega računa gibljejo od 0,05 EUR (kadar je bila v paket vključena provizija za vzpostavitev v višini 2 500 EUR) do 0,30 EUR (kadar je bila v paket vključena letna provizija v višini 550 EUR). Vendar je treba opozoriti, da obstajajo precejšnje razlike pri modelih določanja cen ali MSP, zlasti pri tistih z zelo nizkimi modeli izdajanja računov – v nekaterih izjemnih primerih lahko cena na elektronski račun znaša do 10 EUR. Operativni stroški gospodarskih subjektov so odvisni od razpoložljivosti stroškovno učinkovitih rešitev in storitev. Nanje vplivajo število transakcij izdajanja elektronskih računov, podprte oblike, protokoli za pošiljanje, število držav, v katerih podjetja delujejo, saj je v vsaki državi članici, ki je opredelila posebne oblike in zahteve, potrebna specializirana podpora.

Na drugi strani pa je raziskava med MSP pokazala, da podjetje tudi ob nakupu zadevne programske opreme/storitve v celoti izkoristi prednosti svoje naložbe šele, ko lahko izkoristi mrežne učinke in uporablja izdajanje elektronskih računov pri vseh svojih poslovnih partnerjih, kar pa še zdaleč ni uveljavljeno. Poleg tega so podjetja poudarila, da bi povečala svoje koristi, tudi v smislu poenostavitve ali racionalizacije obveznosti poročanja, če bi lahko izdajanje elektronskih računov uporabljala tudi za druge namene, kot je poročanje o DDV, uvedeno s sedanjimi zakonodajnimi predlogi o DDV za digitalno dobo, ali izpolnjevanje upravnih obveznosti, kot sta carinska deklaracija in poročanje o trajnostnosti, ter pri vključevanju drugih postopkov, kot so elektronska naročila in obvestila o odpošiljanju.

Množična uvedba izdajanja elektronskih računov bi omogočila znižanje pristojbin za storitve izdajanja elektronskih računov, saj bi ustvarila konkurenco med številnimi ponudniki storitev in rešitev v vsaki državi članici, ter še najbolj povečala koristi privzete uporabe izdajanja elektronskih računov in drugih uporab.

Operativni cilj ustvarjanja pogojev za razvoj tehničnih rešitev za izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih je bil dosežen na dva načina. Najprej so bili pogoji v okviru Direktive ustvarjeni neposredno z naložitvijo obveznosti javnim organom, ki so vzpostavili sisteme ali prilagodili svoje sisteme, da bi lahko sprejeli evropski standard, in se tako opremili z zmogljivostmi za medsebojno povezljivo izdajanje elektronskih računov. Kljub pozitivnemu učinku izzivi ostajajo. Različno izvajanje evropskega standarda na nacionalnih platformah za izdajanje elektronskih računov je povzročilo težave z združljivostjo, ki jih še poglablja medsebojna nepovezljivost na ravni pošiljanja. V nekaterih državah članicah ostaja pomemben izziv, povezan z več kot eno nacionalno platformo za izdajanje elektronskih računov, ki jo zahteva vlada (ena platforma za poslovanje med državnimi upravami in podjetji ter druga za poslovanje med podjetji). Spremljanje tehničnega razvoja in uvedba izdajanja elektronskih računov na ravni EU predstavljata izzive tudi zaradi heterogenosti postopkov in zahtev v državah članicah EU ter neobstoja obveznosti spremljanja za države članice.

Drugič, Direktiva je od sprejetja olajšala in spodbudila uporabo sistema Peppol kot tehnične medsebojno povezljive rešitve in omrežja za izdajanje elektronskih računov med državami EU. Peppol se uporablja v 23 državah članicah s skupnimi specifikacijami, pravnimi sporazumi in modelom upravljanja.

Glede vpliva Direktive na deležnike se zdi, da so imele različne kategorije deležnikov različne vrste stroškov; nacionalni organi, gospodarski subjekti, med katerimi so ponudniki storitev in rešitev, MSP ali velike korporacije so bili obravnavani ločeno. Vendar je zanesljivost ugotovitev odvisna od omejene razpoložljivosti podatkov. V analizi učinkovitosti Direktive je bilo predstavljenih več omejitev, povezanih s pomanjkanjem razpoložljivosti podatkov. Ker države članice niso dolžne poročati o transakcijah izdajanja elektronskih računov, je le nekaj nacionalnih organov podalo podrobne informacije, še manj pa na čezmejni ravni. Ocena tako temelji predvsem na podatkih, ki so jih sporočili deležniki, in podatkih, objavljenih na portalih nacionalnih organov.

Kar zadeva učinkovitost za javne organe, analiza stroškov in koristi kaže na zelo različne razmere med državami članicami. Koristi vključujejo operativno učinkovitost, večjo preglednost in okoljske koristi. Glavni dejavnik je avtomatizacija postopkov, sledijo pa ji uporaba skupnega standarda, hitrejša obdelava in manjša zapletenost.

Stroški, povezani z izvajanjem obveznosti iz Direktive za javne naročnike, da prejmejo in obdelajo elektronske račune, skladne z evropskim standardom, so v veliki meri odvisni od stopnje zrelosti IT javnega sektorja: večja ko je digitalna zrelost, nižji so stroški, kot je razvidno iz ciljno usmerjenega posvetovanja z nacionalnimi organi. Stroški, ki so posebej povezani z izvajanjem evropskega standarda, se razlikujejo glede na obstoj nacionalnega standarda ali tehničnih specifikacij in zahtevo po zagotavljanju medsebojne povezljivosti z evropskim standardom za izdajanje elektronskih računov, najvišji stroški pa so povezani z vzpostavitvijo in vzdrževanjem nacionalne infrastrukture za izdajanje elektronskih računov.

Nekatere države članice so, zato da bi izpolnile svoje obveznosti, ki izhajajo iz Direktive, morale vzpostaviti nove sisteme, v nekaterih primerih nacionalne centralne sisteme, za izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih, s čimer so zagotovile, da je izvajanje v celoti

zajeto na centralni ravni. Hkrati so vzpostavile svoje sisteme, da bi podprle evropski standard. Druge države članice, katerih stopnja zrelosti IT je bila višja ali so že imele vzpostavljen sistem za izdajanje elektronskih računov, so morale spremeniti svoj sistem oziroma sisteme, da so omogočile sprejemanje elektronskih računov, skladnih z evropskim standardom. To se je zgodilo v sistemu na centralni ravni ali v decentraliziranih sistemih; vse rešitve izdajanja elektronskih računov za javna naročila je bilo treba prilagoditi.

Stroški usklajevanja z evropskim standardom so se razlikovali glede na to, ali je nacionalni standard že obstajal, saj ga je bilo treba prilagoditi, da bo skladen z evropskim standardom. Devet držav članic je imelo stroške zaradi zagotavljanja skladnosti svojih obstoječih nacionalnih oblik z evropskim standardom, tri države članice (Švedska, Finska in Estonija) pa so se odločile, da bodo svoje obstoječe oblike v celoti nadomestile z evropskim standardom. Stroški, povezani z zagotavljanjem skladnosti nacionalne oblike z evropskim standardom, se razlikujejo po državah članicah, in sicer znašajo od 250 000 EUR na Finskem do približno 1,5 milijona EUR na Poljskem in 2,5 milijona EUR v Italiji (kar je v vseh primerih do določene mere financirano iz projektov izdajanja elektronskih računov v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope za področje telekomunikacij).

Kot je navedeno zgoraj, so najpomembnejši stroški povezani z vzpostavitvijo in vzdrževanjem nacionalne infrastrukture za izdajanje elektronskih računov, ki vključujejo predvsem stroške za programsko in strojno opremo, stroške testiranja, stroške usposabljanja in upravne stroške, ki vključujejo: pravno analizo in analizo rešitev, oglaševanje, navodila za uporabo, podporo, varnost, revizijo itd.

Financiranje v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope prek mehanizma nepovratnih sredstev, ki ga upravlja EU, je državam članicam omogočilo delno kritje stroškov. Štiriindvajset držav članic je prejelo proračun v višini 28,9 milijona za več kot 40 projektov v okviru programa Instrumenta za povezovanje Evrope za področje telekomunikacij za obdobje 2015–2020. Ti projekti so podprli vzpostavitev centralnega sistema ali prilagoditev evropskemu standardu.

Kar zadeva analizo učinkovitosti za gospodarske subjekte, rezultati posvetovalnih dejavnosti, namenjenih MSP, kažejo, da se stroški razlikujejo glede na izbrani paket storitev za elektronske račune in količino obravnavanih elektronskih računov: 97 % MSP, vključenih v raziskavo, je kupilo pakete elektronskih računov s fiksnimi letnimi stroški, 3 % MSP pa so kupili pakete elektronskih računov s fiksnimi stroški in spremenljivimi provizijami glede na količino transakcij. Podjetja z manjšim številom računov imajo višje stroške.

V večini analiziranih držav članic so na voljo brezplačni paketi za MSP z osnovnimi funkcijami izdajanja elektronskih računov. Devet držav članic zagotavlja brezplačen centralni sistem za pošiljanje elektronskih računov neposredno javnim organom.

Vendar imajo po podatkih Evropskega združenja obrtnikov ter malih in srednjih podjetij, ki se je odzvalo na ciljno usmerjeno posvetovanje, MSP težave zaradi svoje velikosti in pomanjkanja strokovnega znanja na tem področju. Zato ti deležniki navajajo, da je treba obveznosti izdajanja elektronskih računov uvajati postopno, da se omogoči izpolnjevanje obveznosti v najboljših pogojih. Ker je izdajanje elektronskih računov za MSP precej drago, potrebujejo čas za prilagoditev svojega računovodskega sistema.

Multinacionalna podjetja, ki so bila vključena v ciljno usmerjeno posvetovanje z deležniki, na katerem je temeljila ocena Direktive, so poročala o precej visokih stroških vzpostavitve sistema

za izdajanje elektronskih računov v različnih državah članicah EU, tako pri poslovanju med državnimi upravami in podjetji kot tudi med podjetji. Ti stroški so povezani s potrebo po uporabi različnih ponudnikov storitev za kritje posebnih nacionalnih zahtev. Ponavljajoči se stroški se zelo razlikujejo.

Kvantitativne koristi avtomatizacije postopka izdajanja računov so ocenjene na približno 5,28 EUR na izdani elektronski račun in 8,4 EUR na prejeti elektronski račun, ob upoštevanju stroškov dela na uro v višini 46 EUR[26]. Poleg tega se z avtomatizacijo celotnega cikla od naročila do plačila, vključno z naročili, prevoznimi dokumenti, računi in obvestili o plačilu, dosežejo večji prihranki. Avtomatizacija teh postopkov omogoča dosledno elektronsko izmenjavo dokumentov in avtomatizirano usklajevanje, kar po ocenah prinaša koristi v višini med 25 EUR in 65 EUR na cikel od nakupa do plačila[27].

Skladnost z drugimi politikami EU in dodana vrednost EU

Da bi podprli vzpostavitev digitalnega enotnega trga za izdajanje elektronskih računov, mora biti Direktiva skladna z vsemi drugimi politikami EU, zlasti tistimi, ki so usmerjene v digitalizacijo. Skladnost Direktive je bila ocenjena na dveh glavnih ravneh: notranja in zunanja skladnost. V okviru notranje skladnosti se proučuje, kako različni elementi posredovanja EU delujejo skupaj, medtem ko je v okviru zunanje skladnosti v analizi proučeno, kako je Direktiva usklajena z naslednjimi pobudami politike EU, tj. zakonodajnimi in nezakonodajnimi: direktive o javnem naročanju iz leta 2014[28], direktiva o zamudah pri plačilih[29] in predlog uredbe iz leta 2023 o razveljavitvi sedanje direktive o zamudah pri plačilih[30], zakonodajni predlogi o DDV za digitalno dobo iz leta 2022, evropski okvir medsebojne povezljivosti[31], gradnika eDelivery in eInvoicing v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope[32] ter politično delo Komisije v zvezi z globalno razsežnostjo izdajanja elektronskih računov in spodbujanjem modela EU.

Kar zadeva notranjo skladnost, je Direktiva skladna z nadaljnjim delom v zvezi z evropskim standardom za izdajanje elektronskih računov, saj so bile izpolnjene vse zahteve Direktive. Prvič, Direktiva je vsebovala poziv k oblikovanju evropskega standarda za semantični podatkovni model osrednjih elementov elektronskega računa in seznam obveznih elementov, ki jih je treba vključiti. Drugič, z Direktivo je bilo zahtevano omejeno število sintaks, CEN pa je opredelil le dve sintaksi, ki sta bili objavljeni leta 2017 skupaj s standardom. Poleg tega so bile skupaj z evropskim standardom oblikovane nezavezujoče smernice za prenos izdajanja elektronskih računov, da bi se zagotovila nadaljnja medsebojna povezljivost. Te zahteve so se uspešno odražale v rezultatih CEN, kar potrjuje skladnost med zakonodajnimi cilji in razvojem standardov. Poleg tega je zagotovljena skladnost z delom na področju standardizacije, ki ga izvaja CEN TC434 v zvezi z elektronskimi potrdili. V zvezi z ustanovitvijo in delom

[26] Evropska komisija, Generalni direktorat za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja, Ciciriello, C., Gray, E., Pripravljalna študija o učinkih Direktive 2014/55/EU o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju, Urad za publikacije Evropske 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/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES.
Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (Besedilo velja za EGP)
Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES.
Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES.
[29] Direktiva 2011/7/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih (prenovitev) (UL L 48, 23.2.2011, str. 1).
[30] Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih. 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

evropskega foruma več zainteresiranih strani o elektronskem izdajanju računov v podporo političnemu delu EU na področju izdajanja elektronskih računov med letoma 2014 in 2020 so vsi rezultati tega foruma dopolnjevali in podpirali izvajanje evropskega standarda, ki obravnava morebitne izzive na področju medsebojne povezljivosti.

Kar zadeva zunanjo skladnost, je Direktiva dobro usklajena z različnimi politikami EU, ki spodbujajo digitalizacijo javnih naročil in s tem povezanih dejavnosti. Direktiva je usklajena z direktivami o javnem naročanju iz leta 2014, saj je sestavni del zakonodajnega svežnja pri usklajenem uresničevanju istega cilja digitalizacije javne uprave, usklajena pa je tudi s cilji standardizacije javnih naročil.

Obstaja močna povezava med Direktivo in zakonodajnimi predlogi Komisije o DDV za digitalno dobo[33] iz leta 2022, kar zadeva vlogo izdajanja elektronskih računov. Cilj predloga je posodobiti sistem DDV v EU ter pri tem obravnavati izzive, povezane s platformnim gospodarstvom, in uvesti enotno registracijo za DDV, da bi se izognili večkratnim registracijam v EU. Poleg tega bo uveden sistem poročanja o DDV za čezmejne transakcije v EU, ki bo temeljil na izdajanju elektronskih računov in evropskem standardu za izdajanje elektronskih računov, države članice, ki bodo želele vzpostaviti sistem poročanja o DDV za domače transakcije, pa bodo morale tudi ta sistem zasnovati na izdajanju elektronskih računov. V okviru predloga naj bi izdajanje elektronskih računov do januarja 2028 postalo privzeta metoda izdajanja računov.

Skladnost med Direktivo in pobudo DDV za digitalno dobo je zagotovljena s sedanjimi osnutki zakonodajnih predlogov, ki pa se med postopkom uvajanja še razvijajo. Predlogi o DDV za digitalno dobo so priložnost za uskladitev opredelitve EU izdajanja elektronskih računov v zakonodaji o DDV in Direktivi. Nova opredelitev izdajanja elektronskih računov v pobudi DDV za digitalno dobo je skladna z opredelitvijo iz Direktive. Ta uskladitev zagotavlja skladnost med različnimi politikami EU in olajšuje nemoteno izvajanje pobud za izdajanje elektronskih računov v EU.

Poleg tega se Direktiva posebej osredotoča na izdajanje elektronskih računov med državnimi upravami in podjetji ter se v svojih sedanjih glavnih točkah ujema s predlogom o DDV za digitalno dobo, ki je usmerjen v izdajanje elektronskih računov med podjetji. Predlogi o DDV za digitalno dobo nenazadnje dopolnjujejo direktivo o izdajanju elektronskih računov, zlasti pri zagotavljanju usklajenosti in medsebojne povezljivosti pri čezmejnem izdajanju elektronskih računov za transakcije med državnimi upravami in podjetji ter med podjetji, kar omogoča zmanjšanje upravnega bremena in spodbuja približevanje evropskemu standardu za izdajanje elektronskih računov, kot je poudarjeno tudi v tekočem načrtu za standardizacijo IKT[34] za leto 2023.

Izvajanje izdajanja elektronskih računov in Direktive je skladno z določbami revidirane direktive o zamudah pri plačilih in predloga uredbe iz leta 2023 o razveljavitvi sedanje direktive o zamudah pri plačilih, saj avtomatizira postopek odobritve elektronskih računov, racionalizira plačilne postopke in zagotavlja pravočasna plačila.

Kar zadeva evropski okvir medsebojne povezljivosti, direktiva o izdajanju elektronskih računov učinkovito obravnava medsebojno povezljivost na semantični in sintaktični ravni, kot je predvideno v navedenem okviru. Vendar v njej niso obravnavane vse štiri ravni medsebojne

[33] COM(2022) 701 final, Predlog Direktiva Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede pravil o DDV za digitalno dobo, 8. 12. 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.
[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu)

povezljivosti, vključno s pošiljanjem in upravljanjem, kar bi dodatno olajšalo medsebojno povezljivost.

Gradnik eDelivery je bil razvit vzporedno in skladno s svežnjem storitev v zvezi z izdajanjem elektronskih računov (gradnik eInvoicing) v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope. Medtem ko je gradnik eInvoicing zagotovil bistvena orodja za olajšanje in potrjevanje skladnega izvajanja evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov v sistemih in storitvah IT, je gradnik eDelivery zagotovil tehnične specifikacije in standarde, programsko opremo, ki jo je mogoče namestiti, in pomožne storitve za vzpostavitev mreže vozlišč za izmenjavo elektronskih računov ter druge varne digitalne izmenjave podatkov. Pri nekaterih rešitvah izdajanja elektronskih računov se je kot metoda pošiljanja uporabljal gradnik eDelivery.

Poleg tega so sedanje dejavnosti, ki jih Komisija izvaja z mednarodnimi partnerji, skladne z Direktivo, tako v uradnih pogajanjih kot v dvostranskih dialogih. Model EU PINT (ki temelji na projektu Peppol) je bil sprejet v več državah zunaj EU, vključno z Avstralijo, Japonsko, Malezijo, Novo Zelandijo in Singapurjem. Kar zadeva ZDA, so okviri za izmenjavo izdajanja elektronskih računov v EU in ZDA precej združljivi. Ameriški profili elektronskih računov so bili namerno oblikovani po evropskem standardu, da se zagotovi visoka stopnja usklajenosti v podporo medsebojni povezljivosti ob hkratnem izpolnjevanju zahtev poslovnega trga ZDA. Podobno sta Tajvan in EU julija 2023 začela regulativni dialog o izdajanju elektronskih računov.

Nazadnje, Direktiva je usklajena s splošno evropsko politiko standardizacije, saj podpira razvoj in vzdrževanje evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov, ki ga financira Komisija.

Kar zadeva dodano vrednost EU, države članice EU na splošno soglašajo, da je Direktiva od sprejetja leta 2014 izboljšala delovanje notranjega trga.

Z vidika nacionalnih organov je glavni prispevek EU zmanjšanje ovir pri čezmejnih javnih naročilih z omejevanjem pojava različnih nacionalnih standardov za izdajanje elektronskih računov. Direktiva je od javnih uprav po vsej Evropski uniji zahtevala, da prejemajo in obdelujejo elektronske račune, izdane na podlagi naročil, za katera veljajo direktive EU o javnih naročilih, če so skladni z evropskim standardom za izdajanje elektronskih računov. Ukrepi, ki jih je sprožila Direktiva, niso le preprečili razdrobljenosti notranjega trga, temveč so tudi spodbudili medsebojno povezljivost izdajanja elektronskih računov po vsej EU.

Direktiva ima poleg neposrednega učinka na področju javnih naročil ključno vlogo pri spodbujanju nadaljnjega usklajevanja rešitev in ureditev izdajanja elektronskih računov v okviru poslovanja med podjetji. Z vzpostavitvijo skupnih temeljev za standarde in prakse izdajanja elektronskih računov v EU je Direktiva spodbudila razvoj na področju poslovanja med podjetji, kjer se bo standard EU ponovno uporabil v skladu s predlogi DDV za digitalno dobo. V ta namen naj bi se evropski standard za izdajanje elektronskih računov razvil tako, da bo zajemal vse primere uporabe in zadovoljil potrebe posameznih sektorjev. Tehnični odbor CEN TC434 je odgovoren za to, da bo evropski standard do konca leta 2024 izpolnjeval svoj namen.

Nazadnje, Direktiva naj bi s spodbujanjem globalne medsebojne povezljivosti ustvarila mednarodno dodano vrednost. To ponazarja sprejetje okvira medsebojne povezljivosti mreže Peppol zunaj EU, tudi v državah, kot so Avstralija, Japonska, Malezija, Nova Zelandija in

Singapur, kar dodatno razširja pozitivne učinke Direktive.

SKLEPNE UGOTOVITVE

V skladu z Direktivo so bili zagotovljeni pomembni dosežki pri odpravi ovir na notranjem trgu in trgovinskih ovir, ki izhajajo iz različnih nacionalnih pravil in standardov za izdajanje elektronskih računov.

Zato je bil učinek Direktive ocenjen kot pozitiven glede na njene učinke v smislu čezmejne medsebojne povezljivosti in uporabe izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih. Glavni pričakovani učinek Direktive, tj. medsebojna povezljivost, je bil izboljšan, saj morajo elektronske račune, skladne z evropskim standardom za izdajanje elektronskih računov, sprejeti vsi javni kupci. To pa je privedlo do drugega pričakovanega učinka, tj. povečane uporabe izdajanja elektronskih računov.

Posredovanje EU pri izdajanju elektronskih računov za javna naročila je podprlo usklajevanje in medsebojno povezljivost tehničnih zahtev in standardov, s čimer se je preprečila nadaljnja razdrobljenost na notranjem trgu. Medsebojna povezljivost je bila dosežena na semantični in sintaktični ravni z oblikovanjem evropskega standarda za izdajanje elektronskih računov. Vendar je izvajanje Direktive v državah članicah pokazalo, da je obravnavanje medsebojne povezljivosti na ravni pošiljanja ključni element za popolno medsebojno povezljivost.

Povečanje uporabe izdajanja elektronskih računov v Evropi je bil pričakovani drugi učinek Direktive. Z razpoložljivostjo evropskega standarda in obveznostjo sprejemanja skladnih elektronskih računov za javne organe naj bi se znatno povečala uporaba izdajanja elektronskih računov, vendar je to odvisno od poslovnih odločitev. V zvezi z javnimi naročili so ugotovitve pokazale, da je (oziroma bo) 100-odstotna uvedba izdajanja elektronskih računov dosežena le v državah članicah, ki so od svojih dobaviteljev zahtevale izdajanje elektronskih računov pri poslovanju med državnimi upravami in podjetji, ali v digitalno zrelih državah članicah. Uporaba izdajanja elektronskih računov na splošno se je povečala, vendar še ne predstavlja večine transakcij.

Na splošno je direktiva o izdajanju elektronskih računov prinesla velike koristi na ravni EU, vendar izzivi še vedno obstajajo. Zato so potrebna nadaljnja prizadevanja za spodbujanje uporabe izdajanja elektronskih računov v EU in za spodbujanje medsebojne povezljivosti.