EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 19.2.2024
COM(2024) 72 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o účincích směrnice 2014/55/EU na vnitřní trh a na využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek

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

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o účincích směrnice 2014/55/EU na vnitřní trh a na využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek

ÚVOD

Tato zpráva obsahuje analýzu účinků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek na vnitřní trh a na přijetí elektronické fakturace v Evropské unii. Vychází zejména z výsledků hodnocení tohoto právního předpisu, které provedla Evropská komise (dále jen „Komise“)[1].

Cílem směrnice o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek (dále jen „směrnice“)[2] bylo zlepšit fungování vnitřního trhu harmonizací pravidel pro elektronickou fakturaci ve veřejném sektoru v Evropské unii, jakož i zmenšením překážek přeshraničního zadávání veřejných zakázek, které jsou způsobeny nedostatečnou interoperabilitou vnitrostátních právních požadavků na elektronickou fakturaci a vnitrostátních systémů elektronické fakturace. Kromě toho bylo cílem směrnice zajistit rozsáhlé harmonizované přijetí elektronické fakturace pomocí společné normy, evropské normy pro elektronickou fakturaci, která přispěla k dosažení cílů směrnice.

Komise provedla sběr údajů a konzultace s různými kategoriemi zúčastněných stran. Rovněž zadala externí studii, jejímž účelem bylo analyzovat provádění směrnice a zhodnotit její fungování. Na základě těchto úkonů bylo v roce 2023 provedeno hodnocení směrnice. Byly shromážděny a zanalyzovány údaje ze sekundárních zdrojů včetně statistických údajů, legislativních dokumentů, zpráv a studií. Terénní průzkum zahrnoval výzvu k předložení faktických podkladů a cílené konzultace ve formě průzkumů a rozhovorů s různými skupinami zúčastněných stran včetně vnitrostátních orgánů, malých a středních podniků, velkých podniků, poskytovatelů služeb a řešení elektronické fakturace, prodejců systémů pro plánování podnikových zdrojů (ERP)[3] a hlavních profesních sdružení působících v tomto odvětví, jako je OpenPeppol a Sdružení pro celosvětovou síť pro výměnu dat (Global Exchange Network Association – GENA), dříve Evropské sdružení poskytovatelů služeb elektronické fakturace (EESPA). Jako zdroj informací byly rovněž vypracovány a využity případové studie, které se zabývaly vybranými zeměmi.

Tento přezkum je v souladu s článkem 12 směrnice, v němž je stanoveno, že Komise přezkoumá účinky směrnice na vnitřní trh a na využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek do tří let po uplynutí lhůty pro její provedení ve vnitrostátním právu ve vztahu k veřejným zadavatelům na nižší úrovni, která byla stanovena na duben 2020.

SOUVISLOSTI A VÝCHODISKA ZPRÁVY

Směrnice je součástí opatření navazujících na strategii pro elektronické zadávání veřejných

[1] SWD(2024)39.
[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek, Úř. věst. L 133, 6.5.2014, s. 1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055
[3] Systém pro plánování podnikových zdrojů je software pro řízení podnikových procesů, díky němuž organizace může využívat systém integrovaných aplikací k řízení podniku a automatizaci mnoha podpůrných funkcí, jako jsou nákupy, výroba, technologie, účetní a podpůrné služby a lidské zdroje.

zakázek, kterou Komise představila v roce 2012[4] a jejímž cílem bylo modernizovat zadávání veřejných zakázek a podpořit digitalizaci veřejné správy v EU.

V rámci Digitální agendy pro Evropu z roku 2010[5] Komise uznala, že elektronická fakturace může být klíčovým nástrojem rozvoje digitální ekonomiky a prostředkem podpory jednotného digitálního trhu. V roce 2010 byla politika EU v oblasti elektronické fakturace podpořena sdělením „Využívání výhod elektronické fakturace v Evropě“[6], v němž bylo doporučeno přijetí elektronické fakturace a vyvinutí normy. Dva roky poté však situace v oblasti elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek v EU byla bez výrazných změn. Evropský parlament proto v dubnu 2012 v usnesení žádal, aby se elektronická fakturace stala do roku 2016 u veřejných zakázek povinnou, a členské státy na neformálním zasedání Rady ve složení pro konkurenceschopnost v únoru 2012 a v závěrech Evropské rady z června 2012 vyzvaly k přijetí opatření, kterými by se elektronická fakturace podpořila[7].

V návaznosti na to bylo v roce 2013 vypracováno posouzení dopadů, které se zabývalo účinky, jež bude mít prosazování přijetí a interoperability elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek, a bylo připojeno k návrhu směrnice. V té době představovala elektronická fakturace 4–15 % fakturačních postupů v EU a kvůli nedostatečné interoperabilitě působila jak malým a středním, tak velkým podnikům značné obtíže.

V soukromém sektoru se elektronická fakturace pomocí systémů elektronické výměny dat (EDI), které zajišťovaly standardizaci elektronické komunikace mezi obchodními partnery, uplatňovala již od 80. let 20. století. Elektronická výměna dat se používala především v odvětvích jako automobilový průmysl, maloobchod a logistika. Od roku 2005 začaly některé členské státy vyžadovat, aby dodavatelé veřejného sektoru v případě elektronické fakturace používali konkrétní vnitrostátní formáty a splňovali určité vnitrostátní právní požadavky. Tyto formáty nebyly interoperabilní a dodavatelé tak při přeshraničním obchodování byli nuceni dodržovat odlišná pravidla.

Evropská unie od roku 2007 podporuje projekty zaměřené na harmonizaci procesů zadávání veřejných zakázek, do nichž mimo jiné patří i elektronická fakturace. V roce 2008 zahájilo osmnáct vládních agentur z jedenácti členských států projekt celoevropského on-line zadávání veřejných zakázek (Pan-European Public Procurement On-Line – Peppol), jenž je financován z prostředků EU a jehož cílem je usnadnit přeshraniční elektronické zadávání veřejných zakázek na základě práce Evropského výboru pro normalizaci (CEN). Projekt poskytl soubor technických specifikací, které lze aplikovat na stávající řešení elektronického zadávání veřejných zakázek, aby byla interoperabilní, a rozvinul se v síť přístupových bodů pro výměnu elektronických faktur a dalších dokumentů. V roce 2012 bylo skupinou členských států založeno sdružení OpenPeppol, jehož úkolem je zajistit udržitelnost výsledků projektu. Od té doby se výrazně rozšířil okruh jeho členů i jeho síť[8].

PROVEDENÍ SMĚRNICE VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU A JEJÍ UPLATŇOVÁNÍ

[4] COM(2012) 0179 final, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Strategie pro elektronické zadávání veřejných zakázek“. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN
[5] KOM(2010) 245 v konečném znění, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Digitální program pro Evropu“, 19.5.2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:CS:PDF
[6] KOM(2010) 712 v konečném znění, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, „Využívání výhod elektronické fakturace v Evropě“, 2.12.2010. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:cs:PDF
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/cs/pdf
[8] https://peppol.org/

Směrnice byla přijata v dubnu 2014 s obecným cílem zlepšit fungování vnitřního trhu zmenšením překážek přeshraničního zadávání veřejných zakázek, které jsou způsobeny nedostatečnou interoperabilitou vnitrostátních právních požadavků na elektronickou fakturaci a vnitrostátních norem elektronické fakturace.

Vedle tohoto obecného cíle měla směrnice dva specifické cíle: i) zmenšit složitost a zvýšit jasnost a právní jistotu pro hospodářské subjekty tím, že se podnikům umožní zasílat faktury za použití norem, s nimiž jsou obeznámeny a které jsou obecně přijímány, a ii) snížit hospodářským subjektům, které se účastní přeshraničního zadávání veřejných zakázek, provozní náklady, jako jsou například náklady na podporu více norem a systémů elektronické fakturace.

Operativním cílem směrnice pak bylo vytvořit podmínky pro vznik technických řešení elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek, která by zajistila přeshraniční interoperabilitu, tak aby komunikace a mapování probíhající mezi systémy elektronické fakturace byly méně náročné na zdroje a výměna faktur mezi kupujícími a prodávajícími v rámci zadávání veřejných zakázek vyžadovala co nejnižší náklady a byla co nejméně složitá.

Aby bylo uvedených cílů dosaženo, Komise zaprvé podle článku 3 směrnice zadala vypracování evropské normy pro sémantický datový model elektronické faktury, což je vlastně obsah faktury – seznam prvků nebo pojmů, které na ní musí být uvedeny („evropská norma pro elektronickou fakturaci“ nebo „evropská norma“)[9]. Zadruhé požádala o určení omezeného počtu syntaxí (formáty nebo jazyky), které splňují evropskou normu. Tato norma byla navržena také s cílem podpořit právní předpisy EU týkající se daně z přidané hodnoty (DPH). Vytvořením normy byl pověřen Evropský výbor pro normalizaci (CEN). Komise tento výbor rovněž požádala, aby navrhl pokyny týkající se interoperability předávání[10], i když tyto pokyny nejsou pro veřejné zadavatele a zadavatele závazné. Normu doprovází soubor pomocných produktů, které CEN zveřejnil současně s ní.

Aby se stimulovalo využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek v EU, bylo v článku 7 směrnice stanoveno, že všechny orgány veřejné správy v Evropě musí přijímat a zpracovávat elektronické faktury vystavené na základě plnění zakázek, na něž se vztahují směrnice EU o zadávání veřejných zakázek (směrnice 2009/81/ES[11], směrnice 2014/23/EU[12], směrnice 2014/24/EU[13] a směrnice 2014/25/EU[14]), pokud tyto elektronické faktury splňují evropskou normu.

Ústřední orgány měly na zajištění souladu s ustanoveními směrnice čas do dubna 2019 a orgány na nižší úrovni v členských státech, které se rozhodly, že využijí možnost prodloužit ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech lhůtu, v níž je mají začít uplatňovat na veřejné

[9] Evropskou normu pro elektronickou fakturaci vypracoval CEN a zveřejnila Evropská komise.
Norma pomocí sémantického datového modelu definuje základní obchodní pojmy uváděné na elektronických fakturách.
https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard

[10] Otázka předávání elektronických faktur je v souvislosti s evropskou normou pro elektronickou fakturaci řešena ve zprávě, v níž jsou uvedeny související pokyny. Ty mají pomoci prováděcím subjektům při výběru a navrhování řešení pro předávání.
https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

[11] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 216, 20.8.2009, s. 76.

[12] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 1.

[13] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, Úř. věst. L 94, 28.3.2014.

[14] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES, Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243.

zadavatele na nižší úrovni, o jeden rok, měly čas do dubna 2020.

Do července 2023 bylo v přijímání elektronické fakturace v Evropské unii dosaženo významného pokroku. Všechny členské státy již směrnici provedly ve vnitrostátních právních předpisech. Sedmnáct z 27 členských států zavedlo právní předpisy, které dodavatelům ukládají bezvýhradnou (ve třinácti členských státech) nebo pouze částečnou (ve čtyřech členských státech) povinnost vystavovat subjektům veřejného sektoru elektronické faktury. Některé z těchto členských států tuto povinnost dodavatelům uložily hned od okamžiku provedení směrnice ve vnitrostátním právu. Devět členských států navíc rozšířilo elektronickou fakturaci i na veřejné zakázky, u nichž nejsou dosaženy prahové hodnoty EU.

SOUČASNÝ VÝVOJ ELEKTRONICKÉ FAKTURACE

Situaci v oblasti elektronické fakturace v Evropě změní v nadcházejících letech vznik nových politických iniciativ EU, zejména legislativní návrhy v rámci iniciativy „DPH v digitálním věku“[15]. Dne 8. prosince 2022 předložila Komise soubor návrhů, jejichž pomocí má být v EU modernizován a posílen systém DPH. Cílem této reformy je rozšířit oblast působnosti politiky EU tak, aby se vztahovala na plnění mezi podniky (B2B), a to zavedením digitálního vykazování DPH u přeshraničních plnění v rámci EU, které bude probíhat „téměř v reálném čase“ na základě elektronické fakturace, a zajistit, aby se do ledna 2028 začal k vystavování faktur standardně využívat systém elektronické fakturace. Iniciativa „DPH v digitálním věku“ kromě toho posiluje vnitřní trh, protože zajišťuje větší soulad vnitrostátních systémů v celé EU: přijetí evropské normy by muselo být zaručeno ve všech vnitrostátních systémech elektronické fakturace. V konečném důsledku iniciativa „DPH v digitálním věku“ představuje příležitost k podpoře digitální integrace mezi podniky na jednotném digitálním trhu, k posílení normalizace elektronické fakturace a k podnícení inovací.

Další důležitý vývoj v oblasti elektronické fakturace souvisí s tím, jak roste vliv evropské normy pro elektronickou fakturaci na mezinárodní úrovni. Komise v zájmu podpory konkurenceschopnosti evropských podniků a posílení celosvětově vedoucího postavení EU na poli normalizace aktivně prosazuje model EU, který je založen na evropské normě a specifikacích Peppol. V současné době mají země mimo EU, jako je Austrálie, Japonsko, Malajsie, Nový Zéland a Singapur, vnitrostátní specifikace elektronické fakturace založené na evropské normě, které jsou jejím rozšířením, a aktivně se zajímají o mezinárodní fakturační model Peppol („PINT“)[16], který je funkční od července 2023 a systematicky zobecňuje evropskou normu a usnadňuje interoperabilní výměnu faktur v rámci sítě Peppol na mezinárodní úrovni. Další země a regiony využívají model PINT jako referenční model, který přizpůsobují svým konkrétním potřebám. Spolupráce v oblasti elektronické fakturace s partnerskými zeměmi EU nabízí příležitost, jak maximalizovat investice a realizace již uskutečňované společnostmi v EU a minimalizovat obchodní náklady podporou interoperability elektronické fakturace napříč regiony.

Budoucnost elektronické fakturace utvářejí také nově vznikající technologie a inovativní přístupy. V zájmu ekologičtější Evropy by se mohlo zpřesnit vykazování emisí, pokud by se emise vypočítávaly a zveřejňovaly na úrovni řádkových položek na elektronických fakturách, čímž by se zvýšila odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí. Digitální přiznání k DPH, která jsou předvyplněna podle údajů z elektronických faktur, zjednodušují podnikům

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

[16] Model PINT je specifikace, která adaptuje fakturaci podle specifikace interoperability pro obchodní komunikaci („Business Interoperability Specification“ – BIS) Peppol pro použití v Evropě. Popisuje použití poznámek k faktuře a dobropisů v systému Peppol a usnadňuje účinné zavádění a větší využívání elektronické spolupráce. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

dodržování předpisů pro daňové účely. Podnikům a fyzickým osobám by při predikcích výše daní mohly pomoci předběžné výpočty daní pomocí umělé inteligence. V boji proti podvodům se umělá inteligence využívá k sémantické analýze, strojovému učení a vytěžování údajů ze strukturovaných elektronických faktur s cílem zlepšit monitorování a přesnost. Reálnočasová ekonomika má umožňovat výměnu informací v reálném čase a údaje z elektronických faktur by pro tento účel mohly sloužit jako nejpřesnější soubor údajů o obchodním plnění a snížit administrativní zátěž. U financování faktur (tzv. invoice financing) s využitím technologií blockchain zase díky tomu, že se pro každou fakturu vytváří jedinečný digitální otisk, odpadá riziko dvojího financování faktur v různých státech. V důsledku těchto posunů se mění podoba elektronické fakturace a povinností EU a jejích členských států je se spojit a snažit se dosáhnout společného cíle, kterým je vytvořit co nejpříznivější podmínky pro to, aby se tyto inovace v EU mohly rozvíjet.

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ VYPLÝVAJÍCÍ Z ANALÝZY PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE O ELEKTRONICKÉ FAKTURACI

Tato zpráva podle článku 12 směrnice podává informace o přezkumu účinků směrnice na vnitřní trh a o přijetí elektronické fakturace v Evropě, které vycházejí ze zjištění vyplývajících z hodnocení provedeného v roce 2023. Za účelem posouzení výkonnosti a účinků se analýza soustředila na provádění směrnice a dosažené výsledky v letech 2014 až 2022 a podrobněji bylo zkoumáno období po provedení směrnice ve vnitrostátním právu ve vztahu k ústředním orgánům v dubnu 2019, při vědomí toho, že konečný termín pro její provedení ve vztahu k orgánům na nižší úrovni byl duben 2020.

Zjištění a závěry vycházejí z výsledků hodnocení směrnice, které před vypracováním této zprávy provedla Komise v roce 2023. V souladu se zásadami zlepšování právní úpravy byla výkonnost směrnice hodnocena podle pěti kritérií: relevance, účinnost, účelnost, soudržnost a přidaná hodnota EU. Předmětem hodnocení byly problémy vnitřního trhu elektronické fakturace, účinky směrnice na vnitřní trh, na využívání elektronické fakturace a na hlavní kategorie zúčastněných stran, přidaná hodnota směrnice a soudržnost politiky EU v oblasti elektronické fakturace s ostatními politikami EU.

Problémy vnitřního trhu: minulost a současnost

Směrnice je stále relevantní, protože problémy, které byly podnětem k jejímu přijetí v roce 2014, přetrvávají a nadále tvoří překážky fungování vnitřního trhu. Od přijetí směrnice se navíc objevily takové nové problémy a došlo k takovému vývoji, že se nyní na tom, že směrnice skutečně stále je relevantní, shodují vnitrostátní orgány 18 z 27 členských států[17].

Problémy, jež byly zjištěny v roce 2014, jsou podstatné i dnes: týkají se úrovně přijetí elektronické fakturace v Evropě a interoperability systémů IT pro elektronickou fakturaci. Co se týče využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek, je třeba poznamenat, že kapacity pro přijímání elektronických faktur v určité míře existují, ale značná úroveň přijetí elektronické fakturace je pozorována především v zemích, které požadují po dodavatelích, aby zasílali orgánům veřejné správy pouze elektronické faktury, a poté v digitálně vyspělých členských státech. Zejména sedmnáct členských států, které dodavatelům uložily povinnost bezvýhradně (třináct členských států) nebo částečně (čtyři členské státy) používat elektronické faktury, uvedlo, že je elektronická fakturace při zadávání veřejných zakázek využívána ze 100 % nebo že podle očekávání tohoto cíle dosáhnou do konce roku nebo v roce 2024.

[17] Výsledky průzkumu, který byl proveden u vnitrostátních orgánů v rámci studie při přípravě hodnocení, viz SWD(2024)39.

V ostatních členských státech se naproti tomu elektronická fakturace využívá spíše málo, s výjimkou digitálně vyspělých zemí jako Estonsko, Finsko a Švédsko. Tyto země, jež jsou v oblasti elektronické fakturace vybaveny vyspělými právními předpisy a kapacitami, vykazují vyšší úroveň jejího přijetí. Využívání elektronické fakturace je zpravidla vysoké také tam, kde ji sice nenařizuje zákon, avšak orgány veřejné správy ji mohou v zadávacích řízeních vyžadovat na základě správního povolení – v podstatě se jedná o „stanovení povinnosti na základě obvyklých postupů“.

Je třeba zdůraznit, že to, že je využívána elektronická fakturace, nemusí nutně znamenat, že je využívána i evropská norma pro elektronickou fakturaci. Některé členské státy zajistily využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek tím, že uložily povinnosti dodavatelům, aniž by současně vyžadovaly používání evropské normy. V důsledku toho zůstává úroveň přijetí evropské normy nižší, neboť přijetí závisí na dobrovolné volbě dodavatelů. V členských státech, v nichž byly systémy zavedeny ještě před přijetím evropské normy, se v převážné míře uplatňuje norma vnitrostátní.

V této souvislosti by upevnění vnitřního trhu elektronické fakturace pomohlo, kdyby se v co největší míře začala používat evropská norma pro elektronickou fakturaci, čímž by se snížila administrativní zátěž společností. Zavedení jedné normy pro elektronickou fakturaci ve všech členských státech by v Evropě zefektivnilo fakturační procesy a postupy a zjednodušilo fakturaci orgánům veřejné správy i jejich obchodním partnerům. Toto zjednodušení by ještě bylo podpořeno uplatňováním téže normy na vykazování DPH, jak předpokládá iniciativa „DPH v digitálním věku“. Používání evropské normy pro elektronickou fakturaci v konečném důsledku nejenže usnadňuje upevnění vnitřního trhu elektronické fakturace, ale také přispívá ke snížení nákladů hospodářských subjektů spojených s přeshraničními plněními.

Přetrvává rovněž problém s interoperabilitou, jelikož směrnicí nebyly řešeny všechny čtyři úrovně interoperability, které jsou vymezeny v Evropském rámci interoperability a k nimž patří i předávání a řízení. Zatímco interoperabilita na sémantické a syntaktické úrovni byla určena jako problém, který je třeba řešit v rámci politiky EU, již v roce 2014 a v roce 2017 byla k jeho vyřešení vytvořena evropská norma pro elektronickou fakturaci, předávání se ukázalo jako jeden z hlavních problémů až během provádění elektronické fakturace. Jak je uvedeno v bodech odůvodnění směrnice, CEN spolu s evropskou normou vydal pouze nezávazná doporučení k předávání. Tato situace se však může změnit s ohledem na nový vývoj politiky EU v oblasti elektronické fakturace, jenž je spojen s legislativními návrhy v rámci balíčku „DPH v digitálním věku“.

Pokud jde o interoperabilitu mezi podniky, jsou v současnosti podniky, a zejména ty malé, nuceny používat konkrétní sítě elektronické fakturace svých velkých odběratelů. Tyto sítě jsou uzavřené a nejsou interoperabilní. To má negativní důsledky pro malé společnosti, které k výměně faktur se svými obchodními partnery ve své zemi ani na úrovni EU nemohou využívat jen jednoho poskytovatele elektronické fakturace. Tento problém lze snadno překonat, pokud se strany dohodnou na společných způsobech předávání a protokolech pro předávání (nebo pokud jsou tyto způsoby a protokoly stanoveny zákonem). Pokud však navíc byla na vnitrostátní úrovni zavedena platforma pro styk mezi podniky a veřejnou správou (B2G), znamená to, že společnost stejně bude muset k zasílání elektronických faktur subjektům veřejného sektoru používat ještě další systém.

Poskytovatelům služeb a řešení, kteří nabízejí celoevropské služby elektronické fakturace založené na společné normě, evropské normě pro elektronickou fakturaci, se otevřela cesta ke klientele z celé EU. Pokud jim však jsou uloženy požadavky vážící se k jednotlivým zemím,

jako je například registrace identifikačního čísla pro DPH nebo přísné systémy certifikace, které jsou spojeny s vysokými investičními náklady, jejich výhody se zmenšují. Tento problém existuje v Řecku a ve Francii[18]. Kromě toho se stále více členských států chystá zavést vnitrostátní systémy certifikace služeb a řešení elektronické fakturace a kvůli tomu na vnitřním trhu vzniknou nové překážky. Další problém z hlediska přeshraniční elektronické fakturace zároveň představuje používání elektronických podpisů k zaručení pravosti a integrity elektronických faktur, které zavedly některé členské státy. Systémy, v nichž se tento způsob ověřování nepoužívá, prokázaly, že uplatňování tohoto požadavku není v praxi nutné.

Od přijetí směrnice došlo k novému vývoji. Legislativní návrhy v rámci balíčku „DPH v digitálním věku“, pokud budou přijaty, zejména stanoví, že od ledna 2028 se elektronická fakturace stane standardní metodou vystavování faktur. To by znamenalo, že elektronické faktury se budou muset vystavovat, předávat a přijímat ve strukturovaném elektronickém formátu umožňujícím automatizované a elektronické zpracování. Členské státy by měly možnost nařídit elektronickou fakturaci, aniž by musely žádat o výjimky. Mimoto by evropská norma pro elektronickou fakturaci byla obecně přijímána ve všech členských státech, což by u plnění mezi podniky umožnilo bezproblémové předávání elektronických faktur přímo mezi obchodními partnery nebo prostřednictvím veřejných portálů zřízených správci daně.

Několik členských států v současné době připravuje nové právní předpisy, které mají u plnění mezi podniky stanovit povinnou elektronickou fakturaci na základě odchylky od směrnice o DPH v souladu s článkem 395 uvedené směrnice. V některých případech by oblast působnosti těchto politik mohla být rozšířena i na plnění mezi podniky a spotřebiteli (B2C) a v tomto ohledu je třeba uvést, že v CEN právě probíhá práce na související normalizaci: technický výbor CEN TC434 vypracovává technické specifikace pro elektronickou účtenku. V této souvislosti by sladění nastavení a systémů elektronické fakturace používané mezi podniky a veřejnou správou, mezi podniky a mezi podniky a spotřebiteli uchránilo hospodářské subjekty před nadměrnou technickou složitostí a právní nejistotou ať už ve vlastní zemi, nebo při přeshraničním obchodu v rámci EU.

Jako poslední problematické záležitosti byly během konzultací v rámci přípravy hodnocení zmíněny zabezpečení údajů a soukromí. Tato otázka je obvykle řešena tím způsobem, že dohody mezi poskytovateli služeb a řešení obsahují ujednání, že údaje zákazníka musí být chráněny a nesmí být použity k jiným než jasně nezbytným a dohodnutým účelům. Používání těchto údajů však není systematické.

Souhrnem lze říci, že směrnice je i nadále relevantní, protože řeší problémy, jež byly zjištěny v roce 2014 a stále přetrvávají. Poslední vývoj v oblasti elektronické fakturace nicméně přinesl nové problémy, kterými je třeba se zabývat v zájmu větší účinnosti a harmonizace pravidel pro elektronickou fakturaci v EU.

Účinky směrnice na vnitřní trh, využívání elektronické fakturace a zúčastněné strany

Provádění směrnice a přijetí evropské normy pro elektronickou fakturaci významně přispělo k harmonizaci a interoperabilitě elektronické fakturace v Evropě a k jejímu využívání, jak je vysvětleno níže. Z hlediska plnění svých cílů je však směrnice účinná jen částečně. Jejími dvěma přímými cíli jsou i) odstranění překážek trhu a obchodu vytvořených existencí odlišných vnitrostátních pravidel a norem a ii) zajištění interoperability. Rozhodujícím faktorem dosažení těchto dvou cílů bylo přijetí evropské normy pro elektronickou fakturaci.

[18] SWD(2024)39.

Pokud jde o první cíl, harmonizace pravidel a norem pro elektronickou fakturaci v Evropě bylo do jisté míry dosaženo vytvořením evropské normy pro elektronickou fakturaci, kterou vypracoval CEN a v říjnu 2017 schválila Komise[19], a vytvořením podmínek pro vnitřní trh s veřejnými zakázkami. Evropská norma pro elektronickou fakturaci zahrnuje dvě úrovně interoperability, sémantickou a syntaktickou, které byly v roce 2014 určeny jako problematické z hlediska interoperability v rámci EU.

Pokud jde o druhý cíl, směrnicí byla uložena povinnost členským státům a jejich orgánům veřejné správy spočívající v tom, že veřejný sektor v EU musí přijímat a zpracovávat elektronické faktury vystavené u zakázek, na něž se vztahují směrnice EU o zadávání veřejných zakázek, pokud tyto elektronické faktury splňují evropskou normu pro elektronickou fakturaci. Aby tohoto cíle bylo dosaženo a byla tedy zajištěna interoperabilita, požadovala směrnice po členských státech, aby buď zavedly systémy elektronické fakturace mezi podniky a veřejnou správou, které budou založeny na evropské normě pro elektronickou fakturaci, nebo přizpůsobily své stávající systémy tak, aby umožňovaly přijímání elektronických faktur, jež tuto normu splňují. Na ústřední úrovni již má tyto kapacity zavedeny 25 členských států a dva členské státy, Kypr a Slovensko, ještě národní centrální platformy vyvíjejí. Na nižší úrovni není v této fázi možné provádění směrnice plně kontrolovat, protože jen několik členských států vytvořilo mechanismy pro sledování provádění elektronické fakturace na svém území. Příznačně se jedná o členské státy, které stanovily, že dodavatelé musí subjektům veřejného sektoru zasílat elektronické faktury, a mají centrální sledovací nástroje (například Francie, Itálie a Španělsko).

Jedním z očekávaných účinků směrnice na vnitřní trh bylo, že se harmonizovaným způsobem zvýší přijímání elektronické fakturace v celé EU. Co se týče přijetí elektronické fakturace obecně, podle průzkumu Eurostatu týkajícího se společností s více než deseti zaměstnanci se v EU procentní podíl podniků, které zasílají elektronické faktury (obecně, nikoli výhradně v rámci transakcí mezi podniky a veřejnou správou), mezi lety 2013 a 2020 zvýšil přibližně z 10,3 % na 32,2 %. Přestože analýza narážela na omezení v dostupnosti a jednotnosti údajů, protože směrnice členským státům nestanoví žádnou povinnost podávat zprávy, tyto nedostatky[20] byly vykompenzovány údaji od Eurostatu[21], analýzou dokumentů a rozhovory se zúčastněnými stranami.

Pokud jde o využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek, analýza odhalila, že úroveň jejího přijetí u transakcí mezi podniky a veřejnou správou vzrostla především v členských státech, které zavedly povinnost dodavatelů zasílat elektronické faktury subjektům veřejného sektoru, z čehož je patrné, že dobrovolné přijímání elektronické fakturace v soukromém sektoru může být problematické. Například ve Francii, kde byla tato povinnost zavedena postupně v letech 2017 až 2020, bylo v roce 2013 přijato 34 000 elektronických faktur, zatímco v roce 2022 jich již celostátní orgány přijaly 4,3 milionu a orgány na nižší úrovni 66,74 milionu. Ve Španělsku, kde byla tato povinnost zavedena v roce 2015, údaje získané z národní platformy ukázaly, že oproti roku 2014, kdy bylo zasláno 884 000 elektronických faktur, došlo v roce 2017 k nárůstu jejich počtu na 9,5 milionu a v roce 2022 na 15,9 milionu – údaje se vztahují pouze k ústřední úrovni. Ukázalo se, že zavedení povinné elektronické fakturace, tedy povinnosti dodavatelů zasílat (pouze) u transakcí mezi podniky a veřejnou správou vnitrostátním orgánům výhradně elektronické faktury, má vliv na celkovou míru přijetí

[19] Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1870 ze dne 16. října 2017 o zveřejnění odkazu na evropskou normu pro elektronickou fakturaci a seznamu syntaxí podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU (Text s významem pro EHP), C(2017) 6835, Úř. věst. L 266, 17.10.2017, s. 19.
[20] SWD(2024)39.
[21] Údaje uvedené v tomto oddíle byly získány rozpracováním tohoto souboru údajů Eurostatu: ISOC_EB_ICS.

elektronické fakturace, tedy i u transakcí mezi podniky, neboť údaje Eurostatu dokládají, že počet podniků využívajících elektronickou fakturaci v Itálii, Slovinsku a Španělsku podstatně stoupl v době, kdy v jednotlivých zemích vstoupila tato povinnost v platnost, tedy v letech 2014 a 2015, a tato změna se projevila v údajích Eurostatu za rok 2016.

Tam, kde povinnost zasílat elektronické faktury (ať už v rámci styku mezi podniky a veřejnou správou, nebo mezi podniky) není stanovena, se úroveň přijetí elektronické fakturace zvyšuje jen pomalu. Z cílené konzultace s malými a středními podniky vyplývá, že nejúčinnějším opatřením, jímž lze zvýšit úroveň přijetí u podniků, které již používají systémy ERP a účetní softwary, je zajistit, aby tato řešení obsahovala také funkci elektronické fakturace. Díky ní mohou tyto podniky okamžitě začít zasílat a přijímat elektronické faktury prostřednictvím svého stávajícího systému, aniž by musely ručně zadávat údaje, a tudíž je zajištěna automatizace. Toto opatření malé a střední podniky navrhovaly již v rámci posouzení dopadů směrnice z roku 2013[22], z čehož vyplývá, že se jedná o rozhodující faktor přijímání elektronické fakturace malými a středními podniky. Tuto politiku například zvolilo Dánsko v nedávno přijatém zákoně o účetnictví[23].

Základní cíle směrnice, jež jsou zakotveny v bodech odůvodnění směrnice a v posouzení dopadů z roku 2013, byly splněny částečně. Směrnice měla podpořit vnitřní trh řešením interoperability, zvýšením právní jistoty, zmenšením právní složitosti a snížením nákladů hospodářských subjektů. Tyto cíle byly doplněny operativním cílem: vytvořit podmínky pro vznik technických řešení elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek, která by zajistila interoperabilitu.

Směrnice byla zaměřena především na řešení problémů interoperability týkajících se sémantické a syntaktické úrovně, ale nezabývala se všemi čtyřmi úrovněmi interoperability, k nimž patří i předávání a řízení. Vypracováním evropské normy pro elektronickou fakturaci byly účinně řešeny sémantická a syntaktická úroveň interoperability. Důkazem toho je skutečnost, že od zveřejnění evropské normy v říjnu 2017 směrnice zamezuje zavádění nových vnitrostátních formátů elektronické fakturace pro veřejný sektor, a tím podporuje vnitřní trh a předchází jeho dalšímu roztříštění. Tři členské státy – Estonsko, Finsko a Švédsko – postupně nahrazují vnitrostátní normu normou evropskou. Ostatní členské státy, které před zavedením evropské normy pro elektronickou fakturaci nařídily používání vnitrostátní normy, jednoduše umožňují používání evropské normy. Je třeba zdůraznit, že ačkoli směrnice neřeší předávání a řízení, v praxi je přeshraniční interoperabilita ve 23 členských státech zajištěna díky tomu, že se využívají řešení založená na produktech Peppol. Směrnice podpořila vnitřní trh tím, že v oblasti elektronické fakturace zajistila zvýšení právní jistoty a zmenšení technické složitosti: byl vytvořen jasný právní základ a byla stanovena evropská norma pro elektronickou fakturaci jako společná norma, kterou musí podporovat celý veřejný sektor EU. Že zásah pozitivně ovlivnil zvyšování právní jistoty a zmenšování technické složitosti, uvedlo čtrnáct z 21 členských států, které se zapojily do cíleného zjišťování[24]. Přibližně 80 % malých a středních podniků v rámci cíleného průzkumu uvedlo, že vnitrostátní právní požadavky na elektronickou fakturaci pokládají za jasné a přístupné a že tyto požadavky jsou především výsledkem provedení směrnice ve vnitrostátním právu.

[22] SWD(2013) 222 final, pracovní dokument útvarů Komise, posouzení dopadů připojené k dokumentu návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek, 26.6.2013. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF

[23] Návrh dánského zákona o účetnictví (danishbusinessauthority.dk)
Dánský parlament zákon o účetnictví schválil 19. května 2022 a zákon měl původně nabýt účinnosti 1. července 2022. Zákon stanoví, že veškeré společnosti bez ohledu na svou velikost musí faktury vystavovat, přijímat, zpracovávat a archivovat elektronicky.

[24] SWD(2024)39.

V článku 2 směrnice byla stanovena definice elektronické faktury, která zajistila právní jasnost: „elektronickou fakturou [se rozumí] faktura, která byla vystavena, předána a přijata ve strukturovaném elektronickém formátu, jenž umožňuje její automatizované a elektronické zpracování“. Této definici tedy vyhovují pouze strukturované faktury umožňující automatizaci. Směrnice rovněž stanoví požadavky na evropskou normu pro elektronickou fakturaci, k nimž patří technologická neutralita, slučitelnost s mezinárodními normami, vhodnost pro obchodní styk mezi podniky, podpora potřeb malých a středních podniků, soudržnost s příslušnými ustanoveními směrnice 2006/112/ES[25] atd.

Směrnice navíc díky tomu, že pomocí evropské normy vyřešila interoperabilitu na sémantické a syntaktické úrovni, přispěla k dalšímu zmenšení technické složitosti. Obzvláště to platí u zadávání veřejných zakázek, jelikož dodavatelé mají možnost používat tutéž normu pro elektronickou fakturaci v případě všech zadávacích řízení, která spadají do oblasti působnosti směrnic EU o zadávání veřejných zakázek, ve své zemi a hlavně i ve všech ostatních zemích EU.

Většina (66 %) malých a středních podniků dotazovaných v rámci cílené konzultace se zúčastněnými stranami pro účely tohoto hodnocení považuje evropskou normu pro elektronickou fakturaci za prostředek, který významně zjednodušuje obchod uvnitř EU. Ve Finsku je technická složitost kompenzována lepší automatizací a vyšší kvalitou údajů, které používání evropské normy pro elektronickou fakturaci, jež nahradila vnitrostátní formát elektronické fakturace, přináší. Pokud však jde o technickou složitost, 41 % dotazovaných malých a středních podniků se při používání elektronické fakturace stále potýká s technickými obtížemi, zatímco ostatní tvrdily, že se s žádnými obtížemi nesetkávají. Mezi uvedené obtíže patří: podpora více formátů elektronické fakturace, archivace pro účely auditů, integrace se systémy poskytovatelů služeb, otázky zabezpečení údajů a soukromí, interoperabilita s obchodními partnery, infrastruktura a konektivita.

Směrnice byla zaměřena na řešení otázek interoperability a na vytvoření podmínek pro rozsáhlé používání elektronické fakturace splňující evropskou normu, ale nestanovila, že ji musejí používat dodavatelé. V důsledku toho musí podniky v členských státech, v nichž je u transakcí mezi podniky a veřejnou správou vyžadována vnitrostátní norma, ale pro transakce mezi podniky se používají jiné formáty, podporovat více formátů elektronické fakturace. Veřejný sektor v zásadě vystupuje jako velký odběratel a klade dodavatelům požadavky.

Co se týče specifického cíle snížit provozní náklady hospodářských subjektů, bylo závěrem hodnocení, že zda ke snížení těchto nákladů dojde, závisí především na dvou rozměrech využívání elektronické fakturace a jejího masového přijímání: zaprvé na cenách služeb elektronické fakturace a zadruhé na síťových účincích, jež zahrnují například možnost využívat tyto služby v případě všech obchodních partnerů a pro mnoho dalších účelů, k nimž může elektronická fakturace posloužit. Na jedné straně společnosti většinou musí pořídit služby elektronické fakturace nebo software pro elektronickou fakturaci, přičemž ceny služeb elektronické fakturace jsou stále poměrně vysoké. Podle výsledků konzultací zacílených na malé a střední podniky se cena za zpracování jedné elektronické faktury pohybuje od 0,05 EUR (v tomto případě byl součástí balíčku poplatek za zavedení služby 2 500 EUR) do 0,30 EUR (v tomto případě byl součástí balíčku roční poplatek 550 EUR). Je však třeba uvést, že existují značné rozdíly mezi modely stanovování cen nebo malými a středními podniky, zejména pokud jde o podniky s modely elektronické fakturace předpokládajícími velmi nízký počet faktur – ve výjimečných případech může cena za jednu elektronickou fakturu činit až 10 EUR. Provozní

[25] Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1.

náklady hospodářských subjektů jsou odvislé od dostupnosti nákladově efektivních řešení a služeb. U těch hrají roli počet zpracovávaných elektronických faktur, podporované formáty, protokoly pro předávání a počet zemí, v nichž podniky působí, protože v každém členském státě, který definoval specifické formáty a požadavky, je potřeba specializovaná podpora.

Na druhé straně průzkum u malých a středních podniků ukázal, že i když si společnost pořídí příslušný software / příslušnou službu, plně přínosy této investice využije až tehdy, kdy je schopna těžit ze síťových účinků a používat elektronickou fakturaci u všech svých obchodních partnerů, což ani zdaleka neodpovídá současné realitě. Společnosti dále zdůraznily, že by maximalizovaly přínosy i z hlediska zjednodušení nebo zefektivnění plnění povinností týkajících se podávání zpráv, kdyby elektronickou fakturaci mohly využívat i pro další účely, například vykazování DPH zaváděné předloženými legislativními návrhy z balíčku „DPH v digitálním věku“ nebo plnění administrativních povinností, jako je celní prohlášení, podávání zpráv o udržitelnosti, a při integraci dalších procesů, jako například elektronických objednávek a avíz o odeslání.

Díky masovému přijetí elektronické fakturace by se snížily poplatky za služby elektronické fakturace, neboť by velký počet poskytovatelů služeb a řešení v jednotlivých členských státech začal mezi sebou soutěžit, a maximalizovaly by se výhody plynoucí z používání elektronické fakturace jako standardního způsobu fakturace a jejího používání pro další účely.

Operativního cíle, kterým bylo vytvořit podmínky pro vznik technických řešení elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek, bylo dosaženo dvěma způsoby. Zaprvé směrnice zajistila vznik těchto podmínek přímo tím, že byla orgánům veřejné správy uložena povinnost buď zřídit systémy, nebo přizpůsobit své systémy tak, aby byly schopny přijmout evropskou normu, a vybavit se tudíž kapacitami pro interoperabilní elektronickou fakturaci. Navzdory dosaženému pozitivnímu účinku stále existují problémy. Rozdílné uplatňování evropské normy na národních platformách pro elektronickou fakturaci zapříčinilo problémy s kompatibilitou, které jsou ještě prohloubeny nedostatečnou interoperabilitou na úrovni předávání. V některých členských státech přetrvává významný problém spočívající v tom, že vláda zavedla více národních platforem pro elektronickou fakturaci (jednu pro styk mezi podniky a veřejnou správou a další pro styk mezi podniky). Problémy působí i sledování technického vývoje a přijímání elektronické fakturace na úrovni EU, protože v jednotlivých členských státech EU platí různorodé postupy a požadavky a členské státy nemají povinnost provádět sledování.

Zadruhé směrnice od svého přijetí usnadňuje a podněcuje používání technického interoperabilního řešení a sítě pro elektronickou fakturaci mezi zeměmi EU Peppol. Systém Peppol se používá ve 23 členských státech na základě společných specifikací, právních dohod a modelu řízení.

Z posouzení účinků směrnice na zúčastněné strany se zdá, že různým kategoriím zúčastněných stran vznikly různé druhy nákladů: vnitrostátní orgány a hospodářské subjekty a mezi nimi poskytovatelé služeb a řešení, malé a střední podniky a velké podniky byli pojednáni zvlášť. Spolehlivost zjištění je však ovlivněna omezenou dostupností údajů. Analýza účelnosti směrnice narážela na několik omezení způsobených malou dostupností údajů. Vzhledem k tomu, že členské státy nemají žádnou povinnost podávat zprávy o transakcích fakturovaných pomocí elektronické fakturace, pouze několik vnitrostátních orgánů poskytlo podrobné informace a ještě méně jich poskytlo informace o fakturaci na přeshraniční úrovni. Hodnocení se proto opírá především o údaje předložené zúčastněnými stranami a údaje zveřejněné na portálech vnitrostátních orgánů.

Pokud jde o účelnost z hlediska orgánů veřejné správy, z analýzy nákladů a přínosů vyplývá, že situace se v jednotlivých členských státech velmi liší. Mezi přínosy patří provozní účinnost, větší transparentnost a přínosy pro životní prostředí. Za hlavní motivační faktor je považována automatizace procesů a poté používání společné normy, rychlejší zpracování a menší složitost.

Výše nákladů spojených s plněním povinnosti přijímat a zpracovávat elektronické faktury splňující evropskou normu, kterou směrnice stanoví veřejným zadavatelům, do značné míry závisí na úrovni vyspělosti informačních technologií ve veřejném sektoru: jak vyšlo najevo při cílené konzultaci s vnitrostátními orgány, čím větší je digitální vyspělost, tím nižší jsou náklady. Náklady, jež konkrétně souvisí s uplatňováním evropské normy, se liší podle toho, zda existuje vnitrostátní norma nebo technické specifikace a požaduje se, aby byla zajištěna interoperabilita s evropskou normou pro elektronickou fakturaci, nicméně nejvyšší náklady jsou spojeny se zavedením a údržbou vnitrostátní infrastruktury pro elektronickou fakturaci.

Některé členské státy musely proto, aby splnily povinnosti vyplývající ze směrnice, vytvořit nové systémy, v některých případech národní centrální systémy, pro elektronickou fakturaci při zadávání veřejných zakázek, přičemž bylo provádění zcela pokryto na ústřední úrovni. Současně systémy budovaly tak, aby podporovaly evropskou normu. Ostatní členské státy, v nichž byla úroveň vyspělosti informačních technologií vyšší nebo již byl systém elektronické fakturace zavedený, musely systém/systémy upravit a zajistit, aby tyto systémy umožňovaly přijímání elektronických faktur splňujících evropskou normu. Úpravy se prováděly buď v systému na ústřední úrovni, nebo v decentralizovaných systémech; bylo nutné přizpůsobit veškerá řešení elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek.

Náklady na zajištění souladu s evropskou normou se lišily v závislosti na tom, zda již existovala vnitrostátní norma, protože tu bylo případně třeba upravit tak, aby byla v souladu s normou evropskou. Náklady na zajištění souladu stávajících vnitrostátních formátů s evropskou normou vznikly devíti členským státům, přičemž tři z nich (Švédsko, Finsko a Estonsko) se rozhodly staré formáty úplně nahradit evropskou normou. Náklady spojené se zajištěním souladu vnitrostátního formátu s evropskou normou se v jednotlivých členských státech pohybují od 250 000 EUR (Finsko) zhruba do 1,5 milionu EUR (Polsko) až 2,5 milionu EUR (Itálie) (ve všech případech bylo financování v určitém rozsahu zajištěno prostřednictvím telekomunikačních projektů Nástroje pro propojení Evropy (CEF) zaměřených na elektronickou fakturaci).

Jak bylo uvedeno výše, nejvýznamnější náklady souvisí se zavedením a údržbou vnitrostátní infrastruktury pro elektronickou fakturaci a zahrnují zejména výdaje na software a hardware, náklady na testování, na vzdělávání a administrativní náklady na právní analýzu, analýzu řešení, propagaci, uživatelské příručky, podporu, zabezpečení, audity atd.

Členské státy mohly náklady částečně pokrýt financováním z Nástroje pro propojení Evropy prostřednictvím mechanismu grantů řízeného EU. V rámci telekomunikačního programu Nástroje pro propojení Evropy na období 2015–2020 obdrželo 24 členských států prostředky ve výši 28,9 milionu EUR na více než 40 projektů. Tyto projekty podpořily zřízení centrálního systému nebo přizpůsobení evropské normě.

Pokud jde o analýzu účelnosti z hlediska hospodářských subjektů, z výsledků konzultací zacílených na malé a střední podniky vyplývá, že náklady se liší podle zvoleného balíčku služeb elektronické fakturace a objemu zpracovávaných elektronických faktur: 97 % dotazovaných malých a středních podniků si zakoupilo balíčky elektronických faktur s fixními ročními náklady a 3 % malých a středních podniků si zakoupila balíčky elektronických faktur s fixními

náklady a variabilními poplatky závisejícími na objemu transakcí. Čím nižší je počet faktur, tím mají společnosti vyšší náklady.

Ve většině zkoumaných členských států jsou dostupné bezplatné balíčky pro malé a střední podniky se základními funkcemi elektronické fakturace. Devět členských států poskytuje bezplatný centrální systém pro zasílání elektronických faktur přímo subjektům veřejného sektoru.

Podle Evropského sdružení řemesel a malých a středních podniků, které se zúčastnilo cílené konzultace, však malé a střední podniky narážejí na obtíže vyplývající z jejich velikosti a nedostatku odborných znalostí v této oblasti. Tyto zúčastněné strany proto žádají, aby se povinná elektronická fakturace zaváděla postupně a bylo tak možné povinnosti plnit za co nejlepších podmínek. Elektronická fakturace je z pohledu malých a středních podniků poměrně nákladná, takže potřebují čas na přizpůsobení svého účetního systému.

Nadnárodní společnosti dotazované v rámci cílené konzultace se zúčastněnými stranami, o niž se hodnocení směrnice opírá, uvedly, že počáteční náklady na zavedení elektronické fakturace v různých členských státech EU jsou v případě styku mezi podniky a veřejnou správou i mezi podniky značně vysoké. Tyto náklady souvisí s nutností využívat různé poskytovatele služeb k pokrytí specifických vnitrostátních požadavků. Opakované náklady se výrazně liší.

Kvantitativní přínosy automatizace procesu fakturace se při hodinových nákladech práce 46 EUR odhadují asi na 5,28 EUR na jednu vystavenou elektronickou fakturu a 8,4 EUR na jednu přijatou elektronickou fakturu[26]. Ještě větších úspor se dosáhne, pokud se automatizuje celý cyklus od objednávky po platbu, jenž zahrnuje objednávky, přepravní doklady, faktury a potvrzení o platbě. Automatizace těchto procesů umožňuje souvislou výměnu elektronických dokumentů a automatizované sesouhlasení s výsledným finančním přínosem odhadovaným na 25 až 65 EUR na jeden cyklus od nákupu po platbu[27].

Soudržnost s ostatními politikami EU a přidaná hodnota EU

Aby směrnice podpořila vytvoření jednotného digitálního trhu elektronické fakturace, bylo nezbytné, aby byla soudržná se všemi ostatními politikami EU, zejména s politikami zaměřenými na digitalizaci. Soudržnost směrnice byla hodnocena na dvou hlavních úrovních: vnitřní a vnější soudržnost. V případě vnitřní soudržnosti bylo zkoumáno, jak se doplňují jednotlivé součásti zásahu na úrovni EU, zatímco ve vztahu k vnější soudržnosti se analýza zabývala tím, zda je směrnice v souladu s několika legislativními a nelegislativními politickými iniciativami EU: směrnicemi o zadávání veřejných zakázek z roku 2014[28], směrnicí o opožděných platbách[29], návrhem nařízení, kterým se zrušuje stávající směrnice o opožděných platbách, z roku 2023[30], legislativními návrhy z balíčku „DPH v digitálním věku“ z roku 2022,

[26] Evropská komise, Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky, Ciciriello, C., Gray, E., Přípravná studie o účincích směrnice 2014/55/EU o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek, Úřad pro publikace Evropské unie, 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] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Text s významem pro EHP)
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES

[29] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU ze dne 16. února 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (přepracované znění), Úř. věst. L 48, 23.2.2011, s. 1.

[30] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0533(01)

Evropským rámcem interoperability (EIF)[31], stavebními bloky eInvoicing a eDelivery v rámci Nástroje pro propojení Evropy (CEF)[32] a politickou prací Komise týkající se celosvětového rozměru elektronické fakturace a prosazování modelu EU.

Pokud jde o vnitřní soudržnost, je směrnice soudržná s následnou prací týkající se evropské normy pro elektronickou fakturaci, neboť byly splněny všechny v ní stanovené požadavky. Zaprvé bylo ve směrnici stanoveno, že má být vytvořena evropská norma pro sémantický datový model základních prvků elektronické faktury, a byl v ní uveden seznam povinných prvků. Zadruhé směrnice vyžadovala omezený počet syntaxí a určeny výborem CEN a v roce 2017 zveřejněny společně s normou byly pouze dvě syntaxe. Kromě toho byly spolu s evropskou normou vypracovány nezávazné pokyny k předávání elektronických faktur, aby byla zajištěna větší interoperabilita. Uvedené požadavky byly úspěšně zohledněny v produktech CEN, což potvrzuje soudržnost mezi legislativními cíli a vytvořením normy. Soudržnost je navíc zajištěna také prací na související normalizaci, kterou vykonává technický výbor CEN TC434 v souvislosti s elektronickou účtenkou. Co se týče zřízení a činnosti Evropského mnohostranného fóra pro elektronickou fakturaci (EMSFEI) na podporu práce na politice EU v oblasti elektronické fakturace, všechny výstupy tohoto fóra v letech 2014 až 2020 doplňovaly a podporovaly uplatňování evropské normy a řešily možné problémy s interoperabilitou.

Z hlediska vnější soudržnosti je směrnice v souladu s různými politikami EU, které prosazují digitalizaci zadávání veřejných zakázek a souvisejících činností. Směrnice je v souladu se směrnicemi o zadávání veřejných zakázek z roku 2014, přičemž je nedílnou součástí tohoto legislativního balíčku, neboť sleduje stejný cíl, kterým je harmonizovaná digitalizace veřejné správy, a je rovněž v souladu s cíli normalizace v oblasti zadávání veřejných zakázek.

Existuje silná vazba mezi směrnicí a jedním z legislativních návrhů z balíčku „DPH v digitálním věku“ předloženého Komisí v roce 2022[33], pokud jde o úlohu elektronické fakturace. Cílem návrhu je modernizovat systém DPH v EU, řešit problémy spojené s ekonomikou platforem a zavést jednotnou registraci k DPH, aby se odstranila nutnost vícenásobné registrace v rámci EU. Dále má být zaveden systém vykazování DPH u přeshraničních plnění v rámci EU, který bude založen na elektronické fakturaci a na evropské normě pro elektronickou fakturaci, a zároveň bude po členských státech, jež hodlají zavést systém vykazování DPH pro domácí plnění, požadováno, aby byl i tento systém založen na elektronické fakturaci. Součástí návrhu je, že se elektronická fakturace do ledna 2028 stane standardní metodou fakturace.

Soudržnost směrnice a iniciativy „DPH v digitálním věku“ je zajištěna předloženými legislativními návrhy, které však během procesu přijímání mohou doznat změn. Návrhy z balíčku „DPH v digitálním věku“ poskytují možnost, jak zajistit, aby se v právních předpisech týkajících se DPH a ve směrnici jednotně používala definice elektronické fakturace vymezená na úrovni EU. Nová definice elektronické fakturace použitá v balíčku „DPH v digitálním věku“ je v souladu s definicí uvedenou ve směrnici. Toto sladění zajišťuje soudržnost různých politik EU a usnadňuje hladké provádění iniciativ v oblasti elektronické fakturace v rámci EU.

Mimoto je směrnice zaměřena konkrétně na elektronickou fakturaci mezi podniky a veřejnou správou a ve stávajících hlavních bodech se shoduje s návrhem z balíčku „DPH v digitálním

[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about
[33] COM(2022) 701 final, návrh SMĚRNICE RADY, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o pravidla DPH pro digitální věk, 8.12.2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN

věku“, jenž je zacílen na elektronickou fakturaci mezi podniky. Návrhy z balíčku „DPH v digitálním věku“ v konečném důsledku doplňují směrnici o elektronické fakturaci, zejména pokud jde o zajištění harmonizace a interoperability přeshraniční elektronické fakturace v rámci transakcí mezi podniky a veřejnou správou a mezi podniky, snižování administrativní zátěže a podporu přibližování se evropské normě pro elektronickou fakturaci, jak bylo rovněž zdůrazněno v průběžném plánu pro normalizaci IKT pro rok 2023[34].

Provádění elektronické fakturace a směrnice je soudržné s ustanoveními revidované směrnice o opožděných platbách a návrhu nařízení, kterým se zrušuje stávající směrnice o opožděných platbách, z roku 2023, neboť automatizuje proces schvalování elektronických faktur, zjednodušuje platební postupy a zajišťuje včasnost plateb.

Pokud jde o Evropský rámec interoperability (EIF), směrnice o elektronické fakturaci účinně řeší interoperabilitu na sémantické i syntaktické úrovni, jak rámec předpokládá. Neřeší nicméně všechny čtyři úrovně interoperability, k nimž patří i předávání a řízení, což by interoperabilitu ještě usnadnilo.

Stavební blok eDelivery byl vyvinut souběžně a v souladu s balíčkem služeb stavebního bloku eInvoicing v rámci Nástroje pro propojení Evropy. Zatímco stavební blok eInvoicing poskytl základní nástroje sloužící k usnadnění a ověřování toho, že je evropská norma pro elektronickou fakturaci používána v rámci systémů a služeb IT odpovídajícím způsobem, stavební blok eDelivery zajistil technické specifikace a normy, instalovatelný software a doplňkové služby k vytvoření sítě uzlů pro výměnu elektronických faktur a další bezpečné digitální výměny údajů. V některých řešeních elektronické fakturace se eDelivery používal jako způsob předávání.

Soudržné se směrnicí jsou také činnosti, kterým se Komise v současnosti věnuje se svými mezinárodními partnery v rámci formálních jednání i při dvoustranných dialozích. Model EU PINT (využívající řešení Peppol) byl přijat v několika zemích mimo EU, například v Austrálii, Japonsku, Malajsii, na Novém Zélandu a v Singapuru. Co se týče USA, jsou rámce pro výměnu elektronických faktur v EU a v USA do značné míry kompatibilní. Profily elektronické faktury byly v USA záměrně vytvořeny podle evropské normy, aby byl zajištěn vysoký stupeň souladu a tím byla podpořena interoperabilita při současném splnění požadavků amerického obchodního trhu. V červenci 2023 byl také zahájen dialog o regulaci elektronické fakturace mezi EU a Tchaj-wanem.

Směrnice je v souladu s celkovou evropskou politikou normalizace, neboť podporuje rozvoj a zachovávání evropské normy pro elektronickou fakturaci, které financuje Komise.

Pokud jde o přidanou hodnotu EU, mezi členskými státy EU panuje všeobecná shoda na tom, že směrnice od svého přijetí v roce 2014 zlepšila fungování vnitřního trhu.

Z pohledu vnitrostátních orgánů spočívá hlavní přínos EU ve zmenšení překážek přeshraničního zadávání veřejných zakázek díky tomu, že byl omezen vznik různých vnitrostátních norem pro elektronickou fakturaci. Směrnice stanovila, že orgány veřejné správy v celé Evropské unii musí přijímat a zpracovávat elektronické faktury vystavené na základě zakázek, na něž se vztahují směrnice EU o zadávání veřejných zakázek, pokud tyto elektronické faktury splňují evropskou normu pro elektronickou fakturaci. Toto směrnicí stanovené opatření nejenže brání roztříštění vnitřního trhu, ale také napomáhá rozvoji interoperability elektronické

[34] e-Invoicing (RP2023) (Elektronická fakturace – průběžný plán pro rok 2023) | Joinup (europa.eu)

fakturace v celé EU.

Vedle bezprostředního účinku na oblast zadávání veřejných zakázek hraje směrnice klíčovou roli v prosazování další harmonizace řešení a nastavení elektronické fakturace v mezipodnikovém kontextu. Směrnice díky tomu, že vytvořila společný základ pro normy a postupy elektronické fakturace v EU, podnítila vývoj i ve styku mezi podniky, v jehož případě bude norma EU znovu využita v rámci návrhů z balíčku „DPH v digitálním věku“. Za tímto účelem bude evropská norma pro elektronickou fakturaci rozvinuta tak, aby pokrývala všechny případy použití a splňovala potřeby konkrétních odvětví. Technický výbor CEN TC434 je zodpovědný za to, aby evropská norma byla pro tento účel způsobilá do konce roku 2024.

Rovněž se má za to, že směrnice přinesla přidanou hodnotu na mezinárodní úrovni tím, že podporuje celosvětovou interoperabilitu. Příkladem toho je přijetí rámce interoperability Peppol mimo EU, v zemích, jako je Austrálie, Japonsko, Malajsie, Nový Zéland a Singapur, což dále rozšiřuje pozitivní účinky směrnice.

ZÁVĚRY

V rámci směrnice bylo dosaženo významného pokroku směrem k odstranění překážek vnitřního trhu a překážek obchodu vytvořených existencí odlišných vnitrostátních pravidel a norem pro elektronickou fakturaci.

Z tohoto důvodu byl dopad směrnice s ohledem na její účinky na přeshraniční interoperabilitu a na využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek ohodnocen kladně. Interoperabilita – u níž se očekával hlavní účinek směrnice – se zlepšila, protože elektronické faktury, které splňují evropskou normu pro elektronickou fakturaci, musí přijímat všichni zadavatelé veřejných zakázek. To vyvolalo druhý očekávaný účinek, totiž zvýšení využívání elektronické fakturace.

Zásah EU v oblasti elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek podpořil harmonizaci a interoperabilitu technických požadavků a norem, a tím zabránil dalšímu roztříštění vnitřního trhu. Vytvořením evropské normy pro elektronickou fakturaci bylo dosaženo interoperability na sémantické a syntaktické úrovni. Provádění směrnice členskými státy však ukázalo, že rozhodujícím faktorem dosažení plné interoperability je její řešení na úrovni předávání.

Druhým očekávaným účinkem směrnice bylo, že se v Evropě zvýší využívání elektronické fakturace. Očekávalo se, že dostupnost evropské normy a povinnost orgánů veřejné správy přijímat elektronické faktury splňující tuto normu podstatně zvýší využívání elektronické fakturace, ovšem v závislosti na obchodních rozhodnutích. V případě zadávání veřejných zakázek ze zjištění vyplynulo, že 100% přijetí elektronické fakturace bylo (nebo bude) dosaženo pouze v členských státech, které dodavatelům uložily povinnost používat elektronickou fakturaci u transakcí mezi podniky a veřejnou správou, nebo v digitálně vyspělých členských státech. Využívání elektronické fakturace obecně vzrostlo, ale zatím se netýká většiny transakcí.

Celkově lze říci, že směrnice o elektronické fakturaci vytvořila významnou hodnotu na úrovni EU, ale stále existují problémy. Proto je třeba vyvinout další úsilí ke stimulaci využívání elektronické fakturace v EU a k podpoře interoperability.