EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.2.19.
COM(2024) 72 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a 2014/55/EU irányelv belső piacra gyakorolt hatásáról és az elektronikus számlázás elterjedéséről a közbeszerzésben

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

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a 2014/55/EU irányelv belső piacra gyakorolt hatásáról és az elektronikus számlázás elterjedéséről a közbeszerzésben

BEVEZETÉS

Ez a jelentés az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról szóló 2014/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (2014. április 16.) belső piacra gyakorolt hatását és az e-számlázás Európai Unión belüli elterjedését elemzi. A jelentés különösen a jogszabálynak az Európai Bizottság (a továbbiakban: a Bizottság) által elvégzett értékelésének[1] eredményeire támaszkodik.

Az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról szóló irányelv (a továbbiakban: az irányelv)[2] a belső piac működését kívánta javítani az Európai Unió közszférájában alkalmazott elektronikus számlázásra vonatkozó szabályok harmonizálása révén, valamint a határokon átnyúló közbeszerzések területén fennálló, a tagállamok e-számlázásra vonatkozó jogi követelményei és rendszerei közötti elégtelen átjárhatóságból eredő akadályok csökkentése révén. Ezen túlmenően az irányelv az e-számlázás széles körű, harmonizált alkalmazását kívánta biztosítani egy közös szabvány, az európai e-számlázási szabvány használatával, amely alapvető szerepet játszott az irányelv célkitűzéseinek elérésében.

A Bizottság adatgyűjtést és konzultációkat folytatott az érdekelt felek különböző kategóriái körében. Külső tanulmány elkészítésére is megbízást adott az irányelv végrehajtásának elemzése és működésének értékelése érdekében. E tevékenységek alapján 2023-ban sor került az irányelv értékelésére. Másodlagos forrásokból – többek között statisztikai adatokból, jogalkotási dokumentumokból, jelentésekből és tanulmányokból – származó adatokat gyűjtöttek és elemeztek. A helyszíni kutatás részeként véleményezési felhívásra és célzott konzultációkra került sor az érdekelt felek különböző csoportjai körében, többek között nemzeti hatóságokkal, kis- és középvállalkozásokkal (kkv-k), nagyvállalatokkal, e-számlázási szolgáltatásokat és megoldásokat nyújtó szolgáltatókkal, vállalati erőforrás-tervezési[3] (ERP) rendszerek forgalmazóival és az ágazatban tevékenykedő főbb szakmai szervezetekkel, mint például az OpenPeppol és a Global Exchange Network Association (GENA), a korábbi Európai E-számlázási Szolgáltatók Szövetsége (EESPA). A mintában szereplő országokra vonatkozó esettanulmányokat is kidolgoztak, és ezeket információforrásként használták fel.

Ez a felülvizsgálat összhangban van az irányelv 12. cikkével, amely előírja a Bizottság számára, hogy vizsgálja meg az irányelv által a belső piacra és az elektronikus számlázás közbeszerzések területén való elterjedésére gyakorolt hatást a központi szint alatti hatóságok számára 2020. áprilisra rögzített átültetési határidőt követő három éven belül.

A JELENTÉS HÁTTERE ÉS ELŐZMÉNYEI

Az irányelv az e-közbeszerzésre vonatkozó, a közbeszerzés korszerűsítésére és az uniós

[1] SWD(2024) 39.
[2] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/55/EU irányelve (2014. április 16.) az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról, HL L 133., 2014.5.6. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055
[3] A vállalati erőforrás-tervezés olyan üzleti folyamatmenedzsment szoftver, amely a szervezet számára lehetővé teszi, hogy különféle alkalmazásokból álló integrált rendszert használjon a vállalkozás irányítására, és automatizáljon számos háttérirodai funkciót, például a beszerzést, a termelést, a technológiát, a számviteli és támogatási szolgáltatásokat, valamint az emberi erőforrásokat.

közigazgatás digitalizációjának előmozdítására irányuló 2012. évi bizottsági stratégia[4] nyomon követésének részét képezi.

A 2010-es európai digitális menetrendben[5] a Bizottság elismerte, hogy az elektronikus számlázás kulcsfontosságú szerepet tölthet be a digitális gazdaságban és a digitális egységes piac előmozdításának eszköze lehet. Az e-számlázással kapcsolatos uniós politikát támogatta 2010-ben „Az elektronikus számlázás előnyeinek kiaknázása Európában”[6] című közlemény, amely szorgalmazta az e-számlázás bevezetését és szabvány kidolgozását. Két évvel később azonban az e-számlázás helyzete nem változott jelentősen az uniós közbeszerzésekben. Ezért az Európai Parlament 2012 áprilisában állásfoglalásban kérte, hogy 2016-ig tegyék kötelezővé az e-számlázást a közbeszerzésben, míg a tagállamok a Versenyképességi Tanács 2012. februári informális ülésén és az Európai Tanács 2012. júniusi következtetéseiben az e-számlázás előmozdítását célzó intézkedéseket szorgalmaztak[7].

Ezt követte az irányelvre vonatkozó javaslathoz készített hatásvizsgálat 2013-ban, amely az e-számlázás alkalmazása és az átjárhatóság előmozdításának hatásait mérte fel a közbeszerzés területén. Akkoriban az e-számlázás a számlázási eljárások 4–15 %-át tette ki az EU-ban, és az átjárhatóság hiánya miatt kifejezett kihívást jelentett mind a kis- és középvállalkozások (kkv-k), mind a nagyvállalatok számára.

A magánszektorban az e-számlázást az 1980-as évek óta alkalmazták a kereskedelmi partnerek közötti elektronikus kommunikáció szabványosítására szolgáló elektronikus adatcsere (EDI) rendszereken keresztül. Az EDI-t elsősorban olyan iparágakban használták, mint a gépjárműipar, a kiskereskedelem és a logisztika. Egyes tagállamok 2005-től elkezdték egyedi nemzeti e-számlázási formátumok és jogi követelmények alkalmazását előírni a közszféra beszállítói számára. E formátumok azonban nem voltak átjárhatóak, és a beszállítóknak a határokon átnyúló kereskedelem során különböző szabályoknak kellett megfelelniük.

Az Európai Unió 2007 óta támogatja a közbeszerzési eljárások, többek között az e-számlázás harmonizálására irányuló projekteket. 2008-ban az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN) munkájára építve az e-közbeszerzés határokon átnyúló megkönnyítése érdekében 11 tagállam 18 kormányzati szervének kezdeményezéseként uniós finanszírozással elindult a páneurópai online közbeszerzési (PEPPOL) projekt. Ez olyan műszaki előírásokat tartalmazott, amelyek a meglévő e-közbeszerzési megoldásokban alkalmazhatók azok interoperábilissá tétele érdekében, és idővel az elektronikus számlák és egyéb dokumentumok cseréjére szolgáló hozzáférési pontok hálózatává fejlődött. 2012-ben a tagállamok egy csoportja létrehozta az OpenPeppol egyesületet a projekttel elért eredmények fenntarthatóságának biztosítása érdekében. Időközben jelentősen bővült az egyesület tagjainak közössége és hálózata[8].

AZ IRÁNYELV ÁTÜLTETÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA

Az irányelvet 2014 áprilisában fogadták el azzal az általános célkitűzéssel, hogy a határokon átnyúló közbeszerzések területén fennálló, a tagállamok e-számlázásra vonatkozó jogi

[4] COM/2012/0179 végleges, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégia. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN

[5] COM/2010/ 245 végleges: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai digitális menetrend, 2010.5.19. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:HU:PDF

[6] COM(2010) 712 végleges: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az elektronikus számlázás előnyeinek kiaknázása Európában, 2010.12.2. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:hu:PDF

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

[8] https://peppol.org/

követelményei és rendszerei közötti elégtelen átjárhatóságból eredő akadályok csökkentésével javítsa a belső piac működését.

Ezen általános cél mellett az irányelv két egyedi célt is kitűzött: i. a gazdasági szereplők számára a helyzet egyszerűsítése, valamint az egyértelműség és a jogbiztonság javítása azáltal, hogy a vállalkozások általuk is ismert és széles körben elfogadott szabványoknak megfelelő számlákat küldhessenek, valamint ii. a határokon átnyúló közbeszerzésekben részt vevő gazdasági szereplők működési költségeinek, például a többféle e-számlázási szabvány és rendszer támogatási költségeinek csökkentése.

Végső soron az irányelv operatív célkitűzése az volt, hogy megteremtse a feltételeket a közbeszerzésben alkalmazott e-számlázásra vonatkozó műszaki megoldások kialakításához, amelyek biztosítják a határokon átnyúló átjárhatóságot; így az e-számlázási rendszerek közötti kommunikáció és megfeleltetés kevésbé forrásigényessé válna, lehetővé téve a vevők és eladók számára, hogy a közbeszerzési folyamatokban a lehető legalacsonyabb költségek és minimális összetettség mellett cseréljenek számlákat.

E célkitűzések elérése érdekében az irányelv 3. cikke értelmében a Bizottság mindenekelőtt az elektronikus számla szemantikai adatmodelljére vonatkozó európai szabvány kidolgozását rendelte el, amely megfelelően tartalmazza a számla tartalmát, a feltüntetendő elemek vagy feltételek listáját (a továbbiakban: európai e-számlázási szabvány, európai szabvány)[9]. Másrészt előírta az európai szabványnak megfelelő, korlátozott számú szintaxis (formátum vagy nyelv) azonosítását. Ezt a szabványt úgy alakították ki, hogy a hozzáadottérték-adóra (héa) vonatkozó uniós jogszabályokat is támogassa. A szabvány létrehozásának feladatával az Európai Szabványügyi Bizottságot (CEN) bízták meg. A Bizottság felkérte a CEN-t, hogy dolgozzon ki iránymutatásokat a továbbítás átjárhatóságára[10] vonatkozóan, bár ezek az iránymutatások nem voltak kötelezőek az ajánlatkérő szervekre és a közszolgáltató ajánlatkérőkre nézve. A szabvánnyal egyidejűleg a CEN egy sor kapcsolódó szabvány jellegű dokumentumot is közzétett.

Az EU-ban az e-számlázás közbeszerzések területén való elterjedésének ösztönzése érdekében az irányelv 7. cikke valamennyi európai közigazgatási szerv számára előírta az uniós közbeszerzési irányelvek (2009/81/EK irányelv[11], 2014/23/EU irányelv[12], 2014/24/EU irányelv[13] és 2014/25/EU irányelv[14]) hatálya alá tartozó szerződések teljesítésének eredményeként kiállított elektronikus számlák fogadását és feldolgozását, amennyiben az elektronikus számla megfelel az európai szabványnak.

A központi hatóságoknak 2019 áprilisáig kellett teljesíteniük az irányelv rendelkezéseit, a központi szint alatti hatóságoknak pedig 2020 áprilisáig azokban a tagállamokban, amelyek a

[9] Az e-számlázásra vonatkozó európai szabványt a CEN dolgozta ki, és az Európai Bizottság tette közzé.
Az elektronikus számla minimális üzleti feltételeit határozza meg egy szemantikai adatmodellben. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard

[10] Az e-számlázásra vonatkozó európai szabvány az e-számlák továbbításának kérdésével egy iránymutatásokat tartalmazó jelentés keretében foglalkozik. Az iránymutatások az e-számlázást bevezetők segítségére szolgálnak a továbbítási megoldások kiválasztásához és megtervezéséhez. https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation

[11] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK irányelve (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 216., 2009.8.20., 76. o.).

[12] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 94., 2014.3.28., 1. o.).

[13] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28.).

[14] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 243. o.).

nemzeti átültető jogszabályaikban a központi szint alatti ajánlatkérő szervekre vonatkozó egyéves hosszabbítást választották.

2023 júliusáig jelentős előrelépés történt az e-számlázás Európai Unión belüli alkalmazása terén. Valamennyi tagállam átültette az irányelvet nemzeti jogába. A 27 tagállamból 17 léptetett életbe olyan jogszabályt, amely a beszállítók számára kötelezővé teszi az elektronikus számlák kiállítását a közszféra számára, 13 tagállamban teljeskörűen, négy tagállamban csak részben. Ezek között voltak olyan tagállamok, amelyek az irányelv nemzeti jogba való átültetésekor írták elő a kötelezettséget a szállítóknak. Kilenc tagállam továbbá kiterjesztette az e-számlázást az uniós értékhatár alatti közbeszerzési szerződésekre is.

AZ E-SZÁMLÁZÁS JELENLEGI ALAKULÁSA

Az új uniós szakpolitikai kezdeményezések – különösen a „HÉA a digitális korban" jogalkotási javaslat[15] – megjelenése az elkövetkező években át fogja alakítani az európai e-számlázási környezetet. 2022. december 8-án a Bizottság javaslatokat terjesztett elő az uniós héarendszer korszerűsítésére és fejlesztésére. E reform célja, hogy az uniós szakpolitika hatókörét kiterjessze a vállalkozások közötti (B2B) ügyletekre a határokon átnyúló uniós ügyletekhez kapcsolódó héára vonatkozó „közel valós idejű", e-számlázáson alapuló digitális adatszolgáltatás révén, valamint, hogy 2028. januárra az e-számlázás váljon a számlakibocsátás alapértelmezett rendszerévé. A „Héa a digitális korban" kezdeményezés emellett megerősíti a belső piacot, mivel Unió-szerte nagyobb összhangot biztosít a nemzeti rendszerek között, az európai szabvány elfogadását ugyanis valamennyi nemzeti e-számlázási rendszerben garantálni kell. A „Héa a digitális korban" végső soron lehetőséget kínál a vállalkozások digitális integrációjának előmozdítására a digitális egységes piacon belül, az e-számlázás szabványosításának megerősítése és az innováció ösztönzése érdekében.

Az e-számlázás másik fontos fejleménye összefügg az európai e-számlázási szabvány nemzetközi szinten egyre növekvő befolyásával. Az európai vállalkozások versenyképességének előmozdítása és az Európai Unió szabványosítás terén betöltött globális vezető szerepének megerősítése érdekében a Bizottság aktívan támogatja az európai szabványon és a PEPPOL-előírásokon alapuló uniós modellt. Jelenleg olyan nem uniós országok, mint Ausztrália, Japán, Malajzia, Új-Zéland és Szingapúr is az európai szabványra alapozzák e-számlázásra vonatkozó nemzeti előírásaikat, az európai szabvány kiterjesztéseként, és aktívan érdeklődnek a 2023 júliusa óta működő PEPPOL nemzetközi számlázási modell (PINT)[16] iránt, amely az európai szabványt általánosítja szisztematikus módon, ezáltal nemzetközi szinten megkönnyíti a számlák interoperábilis cseréjét a PEPPOL-hálózaton keresztül. Más országok és régiók a PINT modellt referenciaként, egyedi szükségleteikhez igazítva használják. Az uniós partnerországokkal folytatott e-számlázási együttműködés lehetőséget kínál az uniós vállalatok által eddig végrehajtott beruházások és alkalmazások maximális kiaknázására, valamint a régiók közötti e-számlázási átjárhatóság előmozdításával a kereskedelmi költségek minimalizálására.

Végezetül az e-számlázás jövőjét a kialakulóban lévő technológiák és innovatív megközelítések is alakítják. A környezetbarátabb Európa szempontjából pontosabbá tehető a kibocsátásokra vonatkozó jelentéstétel, mivel az elektronikus számlákon a kibocsátások számítása és közzététele az adott tétel szintjén történik, ami fokozza a környezeti elszámoltathatóságot.

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

[16] A PINT specifikáció az Európában használatos PEPPOL BIS számlázás végrehajtására szolgál. Leírja a számla- és jóváírási értesítések PEPPOL-ban történő használatát, valamint elősegíti az elektronikus együttműködés hatékony végrehajtását és fokozott használatát. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/

Adózási szempontból az e-számlákból származó adatok felhasználásával előre kitöltött digitális héabevallások egyszerűsítik a jogszabályoknak való megfelelést a vállalkozások számára. A mesterséges intelligencia (MI) segítségével végzett prediktív adószámítás lehetővé teheti a vállalkozások és a magánszemélyek adóösszegeinek előrejelzését. A csalás elleni küzdelemben a nyomon követés és a pontosság javítása érdekében a strukturált elektronikus számlák alapján mesterséges intelligencia által vezérelt szemantikai elemzést, gépi tanulást és adatbányászatot végeznek. A valós idejű gazdaság a valós idejű információcserére törekszik; e célból az üzleti tranzakciókra vonatkozó legpontosabb adatkészletként az elektronikus számlákból származó adatokat lehetne használni lehetne, csökkentve az adminisztratív terheket. Emellett a blokklánc-alapú számlafinanszírozás – ahol az egyes számlák egyedi digitális lenyomatát hozzák létre – kezeli a határokon átnyúló kettős számlafinanszírozás kockázatát. Mindezek az előrelépések végső soron átformálják az e-számlázást, és az EU-nak és tagállamainak mozgósítaniuk kell erőiket azon közös célkitűzés érdekében, hogy megteremtsék a legkedvezőbb feltételeket ahhoz, hogy ez az innováció fejlődhessen az EU-ban.

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK AZ E-SZÁMLÁZÁSRÓL SZÓLÓ IRÁNYELV VÉGREHAJTÁSÁNAK ELEMZÉSE NYOMÁN

Ez a jelentés az irányelv 12. cikkének megfelelően áttekinti az irányelv belső piacra gyakorolt hatását, és – a 2023. évi értékelés megállapításaiból kiindulva – megvizsgálja az e-számlázás alkalmazását Európában. Az elemzés az irányelv teljesítményének és a hatásának értékeléséhez a jogszabály 2014 és 2022 közötti végrehajtására és eredményeire összpontosított, ezen belül a központi hatóságok számára 2019 áprilisában meghatározott átültetési határidőt követő időszakot vizsgálta alaposabban, tekintettel arra, hogy a központi szint alatti hatóságok esetében a végrehajtás végső határideje 2020 áprilisa volt.

A megállapítások és következtetések az irányelv 2023-ban, a jelentés elkészítése előtt elvégzett bizottsági értékelés eredményein alapulnak. A minőségi jogalkotás elveivel összhangban az értékelés öt kritérium alapján vizsgálta az irányelv teljesítményét: relevancia, eredményesség, hatékonyság, koherencia és uniós hozzáadott érték. Az értékelés a következőket vizsgálta: az e-számlázás szempontjából a belső piacot érintő kihívások; az irányelv hatása a belső piacra és az e-számlázás elterjedésére, valamint az érdekelt felek fő kategóriáira; az irányelv hozzáadott értéke, valamint az uniós e-számlázási politika koherenciája más uniós szakpolitikákkal.

A belső piacot érintő kihívások: múlt és jövő

Az irányelv ma is jelentőséggel bír, mivel a 2014-es elfogadását indokoló kihívások továbbra is fennállnak és akadályozzák a belső piac működését. Elfogadása óta azonban új kihívások és fejlemények jelentkeztek, ezért a 27 tagállam közül 18 ország nemzeti hatóságainak kifejezett véleménye jelenleg is az, hogy az irányelv továbbra is releváns[17].

A 2014-ben azonosított kihívások ma is relevánsak, mivel az e-számlázás európai alkalmazási szintjével és az elektronikus számlázást támogató informatikai rendszerek átjárhatóságával függenek össze. Ami az e-számlázásnak a közbeszerzés területén való elterjedtségét illeti, meg kell jegyezni, hogy bár az elektronikus számlák fogadásának bizonyos mértékű képessége adott, jelentősebb mértékű alkalmazás elsősorban azokban az országokban figyelhető meg, amelyek a beszállítók számára előírták, hogy a hatóságoknak csak elektronikus számlákat küldhetnek, másodsorban pedig a digitálisan érett tagállamokban. Nevezetesen a beszállítók számára

[17] Az értékelést előkészítő tanulmány során a nemzeti hatóságok körében végzett felmérés eredményeit lásd az SWD(2024) 39 jelzetű dokumentumot.

teljeskörűen (13 tagállam) vagy részben (4 tagállam) kötelezettséget előíró 17 tagállam vagy az e-számlázás 100 %-os alkalmazásáról számol be a közbeszerzés területén, vagy arról, hogy az év végéig vagy 2024-ig várhatóan elérik ezt a célt. Ezzel szemben a többi tagállamban az elterjedtség alacsonynak mondható, kivéve a digitálisan fejlett országokat, mint például Észtország, Finnország és Svédország. E fejlett e-számlázási jogszabályokkal és képességekkel rendelkező országok nagyobb mértékű alkalmazásról tesznek tanúbizonyságot. Az elterjedtség általában magas azokban az esetekben is, amikor – még ha a törvény nem is írja elő – a hatóságok számára adminisztratívan lehetővé teszik, hogy az e-számlázást előírják a pályázatokban, ami lényegében egyet jelent a „gyakorlati kötelezéssel".

Fontos kiemelni, hogy az e-számlázás elterjedése nem feltétlenül áll összhangban az európai e-számlázási szabvány elterjedésével. Egyes tagállamok azáltal biztosították az e-számlázás elterjedését a közbeszerzés területén, hogy kötelezettségeket írtak elő a beszállítók számára, anélkül, hogy ezzel egyidejűleg előírták volna az európai szabvány használatát. Következésképpen az európai szabvány alkalmazási szintje továbbra is alacsonyabb, mivel a beszállítók önkéntes választásától függ. Azokban a tagállamokban, amelyekben már az európai szabvány elfogadása előtt is létezett e-számlázási rendszer, általában a nemzeti szabvány használata az irányadó.

Ebben az összefüggésben az e-számlázás belső piacának megszilárdítása érdekében hasznos lenne a lehető legmagasabb szintet elérni az európai e-számlázási szabvány használatában a vállalatok adminisztratív terheinek csökkentése érdekében. Az e-számlázásra vonatkozó egységes szabvány valamennyi tagállamban történő elfogadása egyszerűsítené a számlázási folyamatokat és eljárásokat Európában, és megkönnyítené a számlázást a közigazgatási szervek és üzleti partnereik számára. Ezt az egyszerűsítést támogatni fogja, hogy ugyanazon szabványt a héabevallásra is alkalmazni lehet majd, amint azt a „Héa a digitális korban" is előirányozza. Végső soron az európai e-számlázási szabvány használata nemcsak az e-számlázás belső piacának konszolidációját segíti elő, hanem hozzájárul a gazdasági szereplők határokon átnyúló ügyletekkel kapcsolatos költségeinek csökkentéséhez is.

Másrészről az átjárhatóság kihívása továbbra is fennáll, mivel az irányelv nem foglalkozott az európai interoperabilitási keretben meghatározott négy interoperabilitási szint mindegyikével, beleértve a továbbítást és az irányítást is. Bár a szemantikai és szintaktikai szintű átjárhatóságot az uniós szakpolitika már 2014-ben megoldásra váró kihívásként azonosította, és az európai e-számlázási szabvány 2017-es létrehozásával foglalkoztak is vele, az e-számlázás megvalósítása során az egyik fő kihívássá a továbbítás vált. Az európai szabvány mellett a CEN a továbbításra vonatkozóan csak nem kötelező erejű ajánlásokat adott ki, az irányelv preambulumbekezdéseiben említettek szerint. Ez a helyzet azonban változhat a „Héa a digitális korban" jogalkotási javaslataival kapcsolatos új uniós e-számlázási szakpolitikai fejlemények fényében.

Ami a vállalkozások közötti átjárhatóságot illeti, jelenleg a vállalkozások és különösen a kisvállalkozások kénytelenek a nagyfogyasztóik sajátos e-számlázási hálózatait használni. Ezek zárt hálózatok, kölcsönösen nem átjárhatóak. Ez negatív következményekkel jár a kisvállalkozásokra nézve, amelyek nem tudnak egyetlen e-számlázási szolgáltatót igénybe venni ahhoz, hogy számlát cseréljenek kereskedelmi partnereikkel saját országukon belül, illetve uniós szinten. Ha a felek közös továbbítási módszerekről és protokollokról állapodnak meg (vagy ezeket jogszabály írja elő), a probléma könnyen orvosolható. Emellett, ha nemzeti szinten létrehoztak egy B2G platformot, az azt jelenti, hogy egy vállalatnak még egy másik rendszert kell használnia az e-számláknak az állami szektornak történő küldéséhez.

A szolgáltatásokat és megoldásokat nyújtó szolgáltatók számára a közös szabványon, az európai e-számlázási szabványon alapuló páneurópai szolgáltatások nyújtása lehetőséget teremtett az egész EU-ra kiterjedő ügyfélkör elérésére. Ha azonban olyan országspecifikus követelményeket írnak elő számukra, mint például a héaazonosító szám nyilvántartásba vétele vagy szigorú, magas beruházási költségekkel járó tanúsítási rendszerek alkalmazása, az előnyeik csökkennek. Görögországban és Franciaországban egyaránt fennáll ez a kihívás[18]. Emellett egyre több tagállam tervezi az e-számlázási szolgáltatásokra és megoldásokra vonatkozó nemzeti tanúsítási rendszerek bevezetését, amelyek új akadályokat gördítenek a belső piac elé. Ezzel párhuzamosan az elektronikus aláírások használata az e-számlák hitelességének és sértetlenségének biztosítása érdekében, amit egyes tagállamok írtak elő, újabb kihívást jelent a határokon átnyúló e-számlázás számára. Amint azt az ezt a hitelesítési módszert nem használó rendszerek bizonyítják, ezen követelmény alkalmazása a gyakorlatban nem bizonyult szükségesnek.

Az irányelv elfogadása óta új fejlemények történtek. A „Héa a digitális korban” jogalkotási javaslatai – elfogadásukat követően – 2028 januárjától az e-számlázást teszik a számlakibocsátás alapértelmezett módszerévé. Ez azt jelenti, hogy az e-számlákat strukturált elektronikus formátumban kell kibocsátani, továbbítani és fogadni, amely lehetővé teszi az automatikus és elektronikus feldolgozást. A tagállamoknak lehetőségük lesz kötelezővé tenni az e-számlázást anélkül, hogy eltérést kellene kérelmezniük. Ezenkívül az európai e-számlázási szabvány valamennyi tagállamban széles körben elfogadottá válhat, lehetővé téve a vállalkozások közötti (B2B) ügyletekhez kapcsolódó e-számlák zökkenőmentes továbbítását, akár közvetlenül a kereskedő felek között, akár az adóhatóságok által létrehozott nyilvános portálokon keresztül.

Több tagállam továbbá olyan új jogszabály előkészítésén dolgozik jelenleg, amely kötelezővé teszi az e-számlázást a vállalkozások közötti ügyletek esetében, a héairányelvtől való eltérés alapján, a héairányelv 395. cikkével összhangban. E rendelkezések hatálya adott esetben a B2C ügyletekre is kiterjedhet, és e tekintetben meg kell jegyezni, hogy a CEN keretében új szabványalkotó munka folyik: a CEN TC434 jelenleg alakítja ki az elektronikus átvételre vonatkozó műszaki előírásokat. Ebben az összefüggésben a B2G, B2B és B2C e-számlázási elrendezések és rendszerek összehangolásával elkerülhető lenne a túlzott technikai összetettség és a jogbizonytalanság a gazdasági szereplők számára a saját országukban vagy az EU-n belüli határokon átnyúló kereskedelem folytatása során.

Végezetül az értékelés során végzett konzultációk fényében új kihívásként jelent meg az adatbiztonság és a magánélet védelme. E probléma megoldása érdekében a szolgáltatásokat és megoldásokat nyújtó cégek közötti megállapodások általában tartalmaznak egy olyan záradékot, amely előírja az ügyféladatok védelmét, és megtiltja azok felhasználását a kifejezetten szükséges mértéktől és a megállapodásban rögzítettektől eltérő célokra. E záradék alkalmazása azonban nem általános.

Összefoglalva, az irányelv továbbra is releváns a 2014-ben azonosított és ma is fennálló kihívások kezelése szempontjából. Az e-számlázás terén tapasztalt legújabb fejlemények azonban új kihívásokat is teremtettek, amelyekkel foglalkozni kell az elektronikus számlázásra vonatkozó szabályok EU-n belüli fokozott hatékonysága és harmonizációja érdekében.

Az irányelv hatása a belső piacra, az e-számlázás elterjedtségére és az érdekelt felekre

[18] SWD(2024) 39.

Az irányelv végrehajtása és az európai e-számlázási szabvány elfogadása jelentős mértékben hozzájárult az elektronikus számlázás európai harmonizálásához és átjárhatóságához, valamint elterjedéséhez, amint azt az alábbiakban kifejtjük. Az irányelv azonban részben eredményesen teljesítette célkitűzéseit. Két közvetlen célja i. az eltérő nemzeti szabályokból és szabványokból eredő piaci és kereskedelmi akadályok felszámolása, valamint ii. az átjárhatóság biztosítása. E két célkitűzés elérése szempontjából kulcsfontosságú volt az európai e-számlázási szabvány elfogadása.

Ami az első célkitűzést illeti, az e-számlázási szabályok és szabványok európai harmonizációja bizonyos mértékig megvalósult a CEN által kidolgozott és a Bizottság által 2017 októberében jóváhagyott[19], az e-számlázásra vonatkozó európai szabvány létrehozásával, valamint a belső közbeszerzési piac feltételeinek megteremtésével. Az európai e-számlázási szabvány két átjárhatósági szintet – a szemantikait és a szintaktikait – ölel fel, amelyeket 2014-ben kihívásként azonosítottak az EU-n belüli átjárhatóság szempontjából.

Ami a második célkitűzést illeti, az irányelv kötelezte a tagállamokat és azok hatóságait az uniós közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó szerződésekre kiállított e-számlák fogadására és feldolgozására, amennyiben azok megfelelnek az európai e-számlázási szabványnak. E célkitűzés elérése és ezáltal az átjárhatóság biztosítása érdekében az irányelv előírta a tagállamok számára, hogy vagy hozzanak létre a vállalkozások és a kormányzat közötti (B2G), az európai e-számlázási szabványt magukba foglaló elektronikus számlázási rendszereket, vagy igazítsák ki meglévő rendszereiket a szabványnak megfelelő elektronikus számlák fogadása érdekében. Ami a központi szintet illeti, a képességek 25 tagállamban rendelkezésre állnak, és két tagállam, Ciprus és Szlovákia még fejleszti nemzeti központi platformját. A központi kormányzati szint alatti szint esetében ebben a szakaszban nem lehetséges teljes mértékben ellenőrizni az irányelv végrehajtását, mivel csak kevés tagállam hozott létre mechanizmust az e-számlázás végrehajtásának nyomon követésére az adott országban. Ezek jellemzően olyan tagállamok, amelyek beszállítóikat arra kötelezték, hogy e-számlát küldjenek a közszférának, és rendelkeznek központi nyomonkövetési eszközökkel, mint például Franciaország, Olaszország és Spanyolország.

Az irányelv egyik várt hatása a belső piacra nézve az volt, hogy összehangolt módon Unió-szerte fokozza az e-számlázás alkalmazását. Ami az e-számlázás általános alkalmazását illeti, az e-számlát (általában, nem kizárólag B2G viszonylatban) küldő uniós vállalkozások aránya a 2013-as mintegy 10,3 %-ról 2020-ra 32,2 %-ra nőtt, az Eurostat 10 főnél több alkalmazottat foglalkoztató vállalatok körében végzett felmérése alapján. Bár az elemzés az adatok rendelkezésre állása és következetessége tekintetében korlátozott volt, mivel az irányelv értelmében a tagállamokra nem vonatkozik jelentéstételi kötelezettség, az Eurostat adatai[20], a másodelemzések és az érdekelt felekkel folytatott interjúk ellensúlyozták a hiányosságokat[21].

Ami a közbeszerzések területén való elterjedést illeti, az elemzés feltárta, hogy a B2G e-számlázás alkalmazása főként azokban a tagállamokban nőtt, amelyek a beszállítók számára kötelezővé tették az elektronikus számla küldését a közszférának, ami azt mutatja, hogy a magánszektor általi önkéntes elfogadás nehézséget jelenthet. Franciaországban például, ahol 2017 és 2020 között fokozatosan vezették be a kötelezettséget, a nemzeti hatóságokhoz 2013-ban 34 000 elektronikus számla érkezett, 2022-ben viszont 4,3 millió, a központi szint alatti

[19] A Bizottság (EU) 2017/1870 végrehajtási határozata (2017. október 16.) az elektronikus számlázásra vonatkozó európai szabvány hivatkozási számának és a szintaxisok listájának a 2014/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szerint történő közzétételéről (EGT-vonatkozású szöveg, C/2017/6835, HL L 266., 2017.10.17., 19. o.).

[20] Az ebben a szakaszban szereplő adatok az Eurostat alábbi adatkészletének kidolgozását tartalmazzák: ISOC_EB_ICS.

[21] SWD(2024) 39.

hatóságokhoz pedig 66,74 millió; Spanyolországban, ahol a kötelezettséget 2015-ben vezették be, a nemzeti platformtól gyűjtött adatok szerint a 2014. évi 884 000 e-számla 2017-ben 9,5 millióra, 2022-ben pedig 15,9 millióra nőtt – az adatok csak a központi szintre vonatkoznak. Az e-számlázás kötelezővé tétele, amely (csak) a B2G ügyletekben részt vevő szolgáltatók azon kötelezettsége, hogy kizárólag elektronikus számlákat küldjenek nemzeti hatóságaiknak, hatással volt az általános alkalmazási arányokra, beleértve a B2B-t is, mivel az Eurostat adatai azt mutatják, hogy Olaszországban, Szlovéniában és Spanyolországban jelentősen nőtt az e-számlázást használó vállalkozások száma a kötelezettség említett országokban történő hatálybalépésének időpontjában, vagyis 2014-ben, illetve 2015-ben, amint azt az Eurostat 2016. évi adatai is tükrözik.

Az elektronikus számla küldésére vonatkozó kötelezettség hiányában (akár B2G, akár B2B viszonylatban) az alkalmazási szint csak lassan emelkedett. A kkv-kkal folytatott célzott konzultáció alapján az elterjedés úgy fokozható leghatékonyabban az ERP-t és számviteli szoftvert már használó vállalkozások körében, ha biztosítható, hogy ezek a megoldások e-számlázási funkciót is magukban foglaljanak. Ily módon azonnal lehetővé válik, hogy ezek a szoftverek a meglévő rendszeren belül küldjenek és kapjanak elektronikus számlát anélkül, hogy az adatokat manuálisan kellene bevinni, ezzel biztosítva az automatizálást. Ezt már az irányelv 2013. évi hatásvizsgálatában[22] is javasolták kkv-k, ami azt mutatja, hogy ez a kkv-k számára kritikus tényező az e-számlázás alkalmazása szempontjából. Például Dánia is ezt a politikát választotta a közelmúltban elfogadott könyvviteli törvényével[23].

Ami az irányelv preambulumbekezdéseiben és a 2013. évi hatásvizsgálatban rögzített mögöttes célkitűzéseket illeti, ezek részben teljesültek. Az irányelv ösztönözni kívánta a belső piacot az átjárhatóság javítása, a jogbiztonság növelése, a jogi összetettség csökkentése és a gazdasági szereplők költségeinek csökkentése révén. Ezt egy operatív célkitűzés egészítette ki: az átjárhatóság biztosítása érdekében a közbeszerzésben történő e-számlázásra vonatkozó műszaki megoldások megjelenéséhez szükséges feltételek megteremtése.

Az irányelv elsősorban a szemantika és a szintaxis szintjén jelentkező átjárhatósági kihívások kezelésére összpontosított, de nem foglalkozott mind a négy interoperabilitási szinttel, beleértve a továbbítást és az irányítást. Az európai e-számlázási szabvány kidolgozása hatékonyan kezelte az átjárhatóságot a szemantikai és a szintaxis szintjén. Ezt az is bizonyítja, hogy az európai szabvány 2017. októberi közzététele óta az irányelv előmozdította a belső piacot azáltal, hogy megakadályozta új nemzeti e-számlázási formátumok bevezetését a közszférában (B2G), és ezáltal elkerülte a további széttagoltságot. Három tagállam – Észtország, Finnország és Svédország – saját nemzeti szabványát fokozatosan felváltotta az európai szabvánnyal. Más tagállamok, amelyek az európai e-számlázási szabvány bevezetése előtt nemzeti szabvány használatát írták elő, egyszerűen lehetővé teszik az európai szabvány használatát. Fontos hangsúlyozni, hogy bár az irányelv nem foglalkozik a továbbítással és az irányítással, a gyakorlatban a határokon átnyúló átjárhatóságot 23 tagállamban PEPPOL-alapú megoldások végrehajtásával biztosítják. Az irányelv előmozdította a belső piacot azáltal, hogy növelte a jogbiztonságot és csökkentette az e-számlázás technikai összetettségét: egyértelmű jogalapot hozott létre, és az európai e-számlázási szabványt határozta meg az uniós közszféra egésze által támogatandó közös szabványként. A célzott felmérésre választ adó 21 tagállam

[22] SWD(2013) 222 final bizottsági szolgálati munkadokumentum: Az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatot kísérő hatásvizsgálat, 2013.6.26. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF

[23] A dán könyvviteli törvényről szóló törvényjavaslat (danishbusinessauthority.dk)
A dán parlament 2022. május 19-én fogadta el a könyvvitelről szóló törvényt, amelynek eredetileg 2022. július 1-jén kellett volna hatályba lépnie. A törvény mérettől függetlenül minden vállalkozást kötelez a számlák elektronikus úton történő kiállítására, fogadására, feldolgozására és archiválására.

közül 14 számolt be arról, hogy a beavatkozás pozitív hatást gyakorolt a jogbiztonság növelésére és a technikai összetettség csökkentésére[24]. A célzott felmérésben résztvevő kkv-k mintegy 80 %-a vélte úgy, hogy az e-számlázásra vonatkozó nemzeti jogi követelmények egyértelműek és hozzáférhetők, és ezek a követelmények főként az irányelv nemzeti jogba való átültetésének eredményei.

Az irányelv 2. cikke meghatározta az elektronikus számla fogalmát, amely biztosította a jogi egyértelműséget: „elektronikus számla": strukturált elektronikus formátumban kiállított, továbbított és fogadott számla, amely automatikusan és elektronikusan feldolgozható. Csak az automatizálásra alkalmas strukturált számlák tartoznak ide. Az irányelv meghatározza továbbá az európai e-számlázási szabványra vonatkozó követelményeket, beleértve a technológiasemlegességet, a nemzetközi szabványokkal való összeegyeztethetőséget, a vállalkozások közötti kereskedelmi ügyletekre való alkalmasságot és a kkv-k igényeinek támogatását, a 2006/112/EK irányelv[25] vonatkozó rendelkezéseivel való összhangot stb.

Ezen túlmenően az irányelv azáltal, hogy szemantika és szintaxis szintjén foglalkozik az európai szabvánnyal való átjárhatóság kérdésével, hozzájárult a műszaki összetettség csökkentéséhez. Ez különösen igaz a közbeszerzésre, ahol a beszállítóknak lehetőségük van arra, hogy az e-számlázásra ugyanazt a szabványt alkalmazzák valamennyi közbeszerzési eljárás során a saját országukban és legfőképpen az összes többi uniós országban folytatott uniós közbeszerzési eljárás keretében.

Az értékeléshez kapcsolódóan az érdekelt felekkel folytatott célzott konzultáció során megkérdezett kkv-k többsége (66 %) úgy véli, hogy az európai e-számlázási szabvány jelentősen egyszerűsítheti az EU-n belüli kereskedelmet. Finnországban a műszaki összetettséget ellensúlyozza a nemzeti e-számlázási formátumot felváltó európai e-számlázási szabvány használata által biztosított jobb automatizálás és jobb adatminőség. Ami azonban a technikai összetettséget illeti, a felmérésben szereplő kkv-k 41 %-a még mindig technikai nehézségekkel szembesül az e-számlázás használata során, míg a többi kkv saját bevallása szerint nem érzékel nehézséget. Ezek között a nehézségek között többek között az alábbiak szerepelnek: A többféle e-számlázási formátum támogatása, az ellenőrzési célú archiválás, a szolgáltatókkal való integráció, az adatbiztonsággal és a magánélet védelmével kapcsolatos aggályok, a kereskedelmi partnerekkel való átjárhatóság, az infrastruktúra és az összekapcsoltság.

Az irányelv az átjárhatósági kérdések kezelésére és az európai szabványnak megfelelő e-számlázás széles körű használatának feltételeire összpontosított, de nem írta elő a beszállítók általi használatot. Ennek következtében a vállalkozásoknak többféle e-számlázási formátumot kell támogatniuk azokban a tagállamokban, ahol a B2G ügyletekhez egy nemzeti szabványra van szükség, míg a B2B ügyletekhez más formátumokat kell használni. Az állami szektor alapvetően nagy vevőként jár el, és a beszállítókkal szemben saját követelményeket ír elő.

A gazdasági szereplők működési költségeinek csökkentésére irányuló egyedi célkitűzés tekintetében az értékelés arra a következtetésre jutott, hogy ez főként az e-számlázás elterjedésétől és tömeges alkalmazásától függ, két tekintetben: egyfelől az e-számlázási szolgáltatások árától, másfelől a hálózati hatásoktól, mivel a gazdasági szereplők ezeket a szolgáltatásokat valamennyi üzleti partnerük vonatkozásában igénybe vehetik, illetve az e-számlázásnak számos egyéb alkalmazása is lehet. Egyrészt a vállalatoknak általában be kell szerezniük az elektronikus számlázási szolgáltatásokat vagy szoftvereket, és az e-számlázási

[24] SWD(2024) 39.
[25] A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347., 2006.12.11.).

szolgáltatások ára még mindig viszonylag magas. A kkv-kat megszólító konzultációk eredményei azt mutatják, hogy a számlaügyletenkénti ár 0,05 EUR (amikor a csomag 2 500 EUR összegű beállítási díjat tartalmaz) és 0,30 EUR (amikor a csomag 550 EUR éves díjat tartalmaz) között mozog. Meg kell azonban jegyezni, hogy az árképzési modellek tekintetében jelentős különbségek vannak a kkv-k között, különösen a nagyon alacsony volumenű számlázási modellek esetében – kivételes esetekben egy elektronikus számla ára akár 10 EUR is lehet. A gazdasági szereplők működési költségei attól függenek, hogy rendelkezésre állnak-e költséghatékony megoldások és szolgáltatások. Befolyásolja a költségeket az e-számlázási ügyletek száma, a támogatott formátumok, továbbítási protokollok köre, valamint hogy hány országban működik a vállalkozás, mivel speciális támogatásra van szükség minden olyan tagállamban, amelyben egyedi formátumot és követelményeket írnak elő.

Másrészt a kkv-k körében végzett felmérés rávilágított arra, hogy a vállalat még az adott szoftver vagy szolgáltatás birtokában is csak akkor tudja teljes mértékben kihasználni a befektetés előnyeit, ha profitál a hálózati hatásokból, vagyis minden üzleti partnerével elektronikus számlázást tud használni, márpedig nem ez a helyzet. A vállalatok továbbá rámutattak arra, hogy akkor tudnák a lehető legnagyobb hasznot kihozni belőle, többek között a jelentéstételi kötelezettségek egyszerűsítése vagy észszerűsítése tekintetében, ha az e-számlázást másra is alkalmazhatnák, mint a mostani „Héa a digitális korban” jogalkotási javaslatok által bevezetett héabevallásra vagy adminisztratív kötelezettségeik (vám-árunyilatkozatok, fenntarthatósági beszámoló stb.) teljesítésére, valamint más folyamatok, például az elektronikus megrendelések és a kiszállítási értesítések integrálására.

Az e-számlázás tömeges alkalmazása lehetővé tenné az e-számlázási szolgáltatások díjainak csökkentését azáltal, hogy versenyt teremt az egyes tagállamokban működő számos szolgáltatást és megoldást nyújtó szolgáltató között, és maximalizálná az alapértelmezett e-számlázás használatából és a további alkalmazásokból származó előnyöket.

Ami a közbeszerzésekben történő e-számlázásra vonatkozó műszaki megoldások megjelenéséhez szükséges feltételek megteremtésének operatív célkitűzését illeti, ez két módon valósult meg. Először is az irányelv közvetlenül megteremtette a feltételeket azáltal, hogy kötelezettséget írt elő a hatóságok számára, amelyek rendszereket hoztak létre vagy átalakították rendszereiket az európai szabvány elfogadása érdekében, ezáltal felvértezték magukat az interoperábilis e-számlázáshoz szükséges képességekkel. A pozitív hatás ellenére továbbra is vannak még kihívások. Az európai szabvány eltérő alkalmazása a nemzeti e-számlázási platformokon kompatibilitási problémákhoz vezetett, amelyeket tovább súlyosbít az átjárhatóság hiánya a továbbítás szintjén. Egyes tagállamokban továbbra is nagy kihívást jelent, hogy több, a kormány által előírt nemzeti e-számlázási platform létezik (B2G platform és B2B platform). A technikai fejlődés és az e-számlázás uniós szintű alkalmazásának nyomon követése sem egyszerű az eljárások és követelmények uniós tagállamok közötti heterogenitása, valamint a tagállamokra vonatkozó nyomonkövetési kötelezettség hiánya miatt.

Másrészről az irányelv elfogadása óta könnyebbé vált és ösztönzést kapott a PEPPOL használata, amely az uniós országok közötti e-számlázáshoz interoperábilis műszaki megoldást és hálózatot nyújt. A PEPPOL-t 23 tagállamban használják egységes előírásokkal, jogi megállapodásokkal és irányítási modellel.

Az irányelv érdekelt felekre gyakorolt hatását vizsgálva úgy tűnik, hogy az érdekelt felek különböző csoportjainál eltérő költségtípusok merültek fel; a nemzeti hatóságokkal, a gazdasági szereplőkkel – köztük a szolgáltatásokat és megoldásokat nyújtó szolgáltatókkal, a kkv-kkal és a nagyvállalatokkal – külön-külön foglalkozik az értékelés. A megállapítások megbízhatósága

szempontjából azonban figyelembe kell venni, hogy korlátozottan állnak rendelkezésre adatok. A hiányzó adatok miatt az irányelv hatékonyságának elemzése számos korlátba ütközött. Mivel a tagállamoknak nem kell jelentést tenniük az e-számlázási ügyletekről, csak néhány nemzeti hatóság szolgáltatott részletes információkat, a határokon átnyúló ügyletekről pedig még ennél is kevesebben. Az értékelés ezért elsősorban az érdekelt felek által szolgáltatott adatokra és a nemzeti hatóságok portáljain közzétett adatokra támaszkodik.

Ami a hatóságok szempontjából érzékelt hatékonyságot illeti, a költségek és hasznok elemzése tagállamonként igen eltérő helyzetet mutat. Haszonként említhető a működési hatékonyság, a nagyobb átláthatóság és a környezeti előnyök. Fő hajtóerőnek a folyamatautomatizálást tekintik, ezt követi a közös szabvány használata, a gyorsabb feldolgozás és az egyszerűsítés.

Nagymértékben függnek a közszféra informatikai érettségének szintjétől az irányelv azon rendelkezésének végrehajtásával kapcsolatos költségek, miszerint az ajánlatkérő szervek kötelesek fogadni és feldolgozni az európai szabványnak megfelelő e-számlákat: minél nagyobb a digitális érettség, annál alacsonyabbak a költségek, amint azt a nemzeti hatóságokkal folytatott célzott konzultáció is mutatta. A konkrétan az európai szabvány végrehajtásához kapcsolódó költségek változóak a nemzeti szabvány vagy műszaki előírások meglététől, valamint az európai e-számlázási szabvánnyal való átjárhatóság biztosításának követelményétől függően, de a legmagasabb költségek a nemzeti e-számlázási infrastruktúra létrehozásához és karbantartásához kapcsolódnak.

Az irányelvből eredő kötelezettségeik teljesítése érdekében egyes tagállamoknak új rendszert – esetenként nemzeti központi rendszert – kellett létrehozniuk a közbeszerzésben alkalmazott e-számlázásra, amellyel központi szinten biztosítják a teljes mértékű végrehajtást. Rendszereiket ugyanakkor az európai szabvány támogatására építették ki. Más tagállamoknak, amelyek informatikai érettségének szintje magasabb volt, vagy amelyek már rendelkeztek e-számlázási rendszerrel, módosítaniuk kellett rendszereiket annak érdekében, hogy tudják fogadni az európai szabványnak megfelelő elektronikus számlákat. Ez történhetett a központi rendszer szintjén vagy a decentralizált felépítésben, mindenesetre a közbeszerzésben alkalmazott valamennyi e-számlázási megoldást adaptálni kellett.

Az európai szabvánnyal való összehangolás költségei attól függően változtak, hogy korábban létezett-e nemzeti szabvány, mivel azt ki kellett igazítani az európai szabványnak való megfelelés érdekében. Kilenc tagállamnál merültek fel költségek abból adódóan, hogy a meglévő nemzeti formátumokat meg kellett feleltetni az európai szabványnak, ezek közül három ország (Svédország, Finnország és Észtország) úgy döntött, hogy a saját formátumot teljes egészében felváltja az európai szabvánnyal. A nemzeti formátum európai szabványnak való megfelelésének biztosításával kapcsolatos költségek tagállamonként eltérőek voltak: a finnországi 250 000 EUR-tól a lengyelországi 1,5 millió EUR-ig, Olaszországban pedig 2,5 millió EUR-ig terjedtek (minden esetben az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz [CEF] távközlési e-számlázási projektjeinek bizonyos mértékű finanszírozásával).

A fent említettek szerint a legjelentősebb költségek a nemzeti e-számlázási infrastruktúra létrehozásával és fenntartásával kapcsolatosak, főként szoftver- és hardverköltségek, tesztelési költségek, képzési költségek és adminisztratív költségek, amelyek a következőket foglalják magukban: jogi elemzés és megoldások elemzése, reklám, felhasználói útmutatók, támogatás, biztonság, ellenőrzés stb.

A CEF finanszírozás az EU által kezelt vissza nem térítendő támogatások mechanizmusán keresztül lehetővé tette a tagállamok számára, hogy költségeiket részben fedezzék. Huszonnégy

tagállam 28,9 millió EUR összegű költségvetést kapott több mint 40 projektre a CEF 2015–2020-as időszakra szóló távközlési programja keretében. Ezek a projektek központi rendszerek létrehozását vagy az európai szabványhoz való igazodást támogatták.

Ami a gazdasági szereplőkre vonatkozó hatékonyságelemzést illeti, a kkv-kal folytatott konzultációk eredményei azt mutatják, hogy a költségek az általuk kiválasztott e-számlázási csomagtól és a kezelt e-számlák mennyiségétől függően változnak: a megkérdezett kkv-k 97 %-a fix éves költség mellett vett e-számlázási csomagot, míg a kkv-k 3 %-a olyan e-számlázási csomagot vett, amely fix költséget és az ügyletek volumenétől függően változó díjat tartalmazott. A vállalatok esetében minél kevesebb számlát bocsátanak ki, annál magasabbak a költségek.

A vizsgált tagállamok többségében a kkv-k számára rendelkezésre állnak alapvető e-számlázási funkciókat kínáló ingyenes csomagok. Kilenc tagállam ingyenes központi rendszert biztosít az e-számláknak közvetlenül a közigazgatási szerveknek történő küldésére.

A célzott konzultációra válaszoló SMEUnited szervezet azonban úgy véli, a kkv-k méretükből adódóan, illetve a témával kapcsolatos szakértelem hiánya miatt nehézségekbe ütköznek. Ezen érdekelt felek ezért azt kérik, hogy az e-számlázási kötelezettség bevezetése fokozatos legyen annak érdekében, hogy a kkv-k a lehető legjobb feltételek mellett teljesíthessék kötelezettségeiket. Mivel az e-számlázás meglehetősen költségesnek tekinthető a kkv-k szempontjából, időre van szükségük számviteli rendszerük adaptálásához.

Az irányelv értékelését alátámasztó, érdekelt felekkel folytatott célzott konzultáció során megkérdezett multinacionális vállalatok igen magas létesítési költségekről számoltak be a különböző uniós tagállamokban mind B2G, mind B2B viszonylatban. Ezek a költségek összefüggnek azzal, hogy az egyes nemzeti követelmények fedezésére különböző szolgáltatókat kell igénybe venni. A rendszeres költségek között jelentős különbségek tapasztalhatók.

Becslések szerint a számlázási folyamat automatizálásából származó mennyiségi haszon kibocsátott e-számlánként 5,28 EUR, beérkezett e-számlánként pedig 8,4 EUR, óránként 46 EUR munkaköltséget figyelembe véve[26]. Emellett nagyobb megtakarítás érhető el a rendeléstől a fizetésig terjedő teljes ciklus automatizálása esetén, beleértve a megrendeléseket, a fuvarokmányokat, a számlákat és a fizetési értesítéseket. E folyamatok automatizálása lehetővé teszi a dokumentumok következetes elektronikus cseréjét, valamint az automatizált adategyeztetést, ami a becslések szerint a beszerzéstől a fizetésig terjedő ciklusonként 25 és 65 EUR közötti hasznot eredményez[27].

Koherencia más uniós szakpolitikákkal és uniós hozzáadott érték

Az e-számlázás digitális egységes piaca létrehozásának támogatása érdekében az irányelvnek összhangban kell lennie valamennyi uniós szakpolitikával, különösen a digitalizációra irányulókkal. Az irányelv koherenciáját két fő szinten értékelték: belső és külső koherencia. A belső koherencia azt vizsgálja, hogy az uniós beavatkozás különböző összetevői hogyan működnek együtt, míg a külső koherencia keretében az elemzés azt vizsgálja, hogy az irányelv hogyan igazodik egyes uniós szakpolitikai (jogalkotási és nem jogalkotási)

[26] Európai Bizottság, Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság, Ciciriello, C., Gray, E.: Előkészítő tanulmány az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról szóló 2014/55/EU irányelv hatásairól, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631

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

kezdeményezésekhez: 2014. évi közbeszerzési irányelvek[28], a késedelmes fizetésekről szóló irányelv[29] és a 2023-as rendeletjavaslat a késedelmes fizetésekről szóló jelenlegi irányelv hatályon kívül helyezéséről[30], a 2022. évi „Héa a digitális korban" jogalkotási javaslatok, az európai interoperabilitási keret (EIF)[31], az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) e-Invoicing és eDelivery építőeleme[32], valamint a Bizottság szakpolitikai munkája az e-számlázás globális dimenziójára és az uniós modell népszerűsítésére vonatkozóan.

A belső koherencia szempontjából az irányelv összhangban van az európai e-számlázási szabvánnyal kapcsolatos későbbi munkálatokkal, mivel az irányelv valamennyi követelménye teljesült. Először is az irányelv az elektronikus számla minimális adattartalmának szemantikai adatmodelljére vonatkozó európai szabvány létrehozására szólított fel, és felsorolta a kötelezően feltüntetendő adatokat. Másodszor, az irányelv korlátozott számú szintaxist írt elő, a CEN pedig csak két szintaxist azonosított és tett közzé 2017-ben a szabvánnyal együtt. Emellett a további átjárhatóság biztosítása érdekében az európai szabvánnyal együtt nem kötelező erejű iránymutatásokat dolgoztak ki az e-számlák továbbítására vonatkozóan. Ezeket a követelményeket sikeresen tükrözik a CEN által elért eredmények, megerősítve a jogalkotási célkitűzések és a szabványfejlesztés között fennálló koherenciát. Az összhangot a CEN TC434 által az elektronikus átvétel tekintetében végzett szabványosítási munka is biztosítja. Ami az e-számlázással foglalkozó többoldalú európai fórum (EMSFEI) létrehozását és munkáját illeti, amelynek célja az e-számlázással kapcsolatos uniós szakpolitikai munka támogatása, 2014 és 2020 között az EMSFEI által előállított összes anyag kiegészítette és támogatta az európai szabvány végrehajtását, az átjárhatósággal kapcsolatos potenciális kihívásokat kezelve.

Ami a külső koherenciát illeti, az irányelv jól illeszkedik a közbeszerzés és a kapcsolódó tevékenységek digitalizálását előmozdító különböző uniós szakpolitikákhoz. Az irányelv összhangban van a 2014. évi közbeszerzési irányelvekkel, mivel a jogalkotási csomag szerves részét képezi és a közigazgatás digitalizálásának ugyanazon célkitűzését harmonizált módon kívánja megvalósítani, továbbá összhangban van a közbeszerzésre vonatkozó szabványosítási célkitűzésekkel is.

Az e-számlázás szerepét illetően szoros kapcsolat áll fenn az irányelv és a Bizottság 2022. évi „Héa a digitális korban" jogalkotási javaslatai[33] között. A javaslat célja az uniós héarendszer korszerűsítése, a platformgazdasággal kapcsolatos kihívások kezelése, valamint egységes héanyilvántartás bevezetése az EU-n belüli többszörös nyilvántartásba vétel elkerülése érdekében. Emellett bevezeti a határokon átnyúló uniós ügyletekre vonatkozó héabevallási rendszert, amely az e-számlázáson és az európai e-számlázási szabványon alapul, ugyanakkor a belföldi ügyletekre vonatkozó héabevallási rendszer bevezetését tervező tagállamok számára előírja, hogy azt is az e-számlázásra kell alapozni. A javaslat részeként 2028. januárra az e-

[28] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK irányelve (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről (EGT-vonatkozású szöveg).
Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.
Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.
[29] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve (2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről (HL L 48., 2011.2.23., 1. o.).
[30] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/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
[33] COM(2022) 701 final, Javaslat: A TANÁCS IRÁNYELVE a 2006/112/EK irányelvnek a digitális korhoz igazodó héaszabályok tekintetében történő módosításáról, 2022.12.8. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN

számlázás lesz az alapértelmezett számlázási módszer.

Az irányelv és a „Héa a digitális korban” közötti koherencia biztosított a jelenlegi jogalkotási javaslattervezetekkel, amelyek azonban az elfogadási folyamat során még változhatnak. A „Héa a digitális korban” javaslatok lehetőséget kínálnak az elektronikus számlázás uniós fogalommeghatározása tekintetében összhang biztosítására a héára vonatkozó jogszabályokban és az irányelvben. A „Héa a digitális korban” elektronikus számlázásra vonatkozó új meghatározása összhangban van az irányelvben foglalt meghatározással. Ez az összehangolás biztosítja a különböző uniós szakpolitikák közötti koherenciát, és megkönnyíti az e-számlázási kezdeményezések zökkenőmentes végrehajtását az EU-ban.

Az irányelv továbbá kifejezetten a B2G e-számlázásra összpontosít, és jelenlegi fő irányvonalaiban összhangban van a „Héa a digitális korban” javaslattal, amely a B2B e-számlázást célozza. Végső soron a „Héa a digitális korban” javaslatok kiegészítik az e-számlázásról szóló irányelvet, különösen azáltal, hogy biztosítják a határokon átnyúló e-számlázás harmonizációját és átjárhatóságát a B2G és a B2B tranzakciók esetében, lehetővé teszik az adminisztratív terhek csökkentését, és előmozdítják az európai e-számlázási szabványhoz való közelítést, amint azt a 2023. évi IKT-szabványosítási gördülőterv[34] is hangsúlyozza.

Az e-számlázás és az irányelv végrehajtása összhangban van a késedelmes fizetésekről szóló felülvizsgált irányelv és a késedelmes fizetésekről szóló jelenlegi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2023. évi rendeletjavaslat rendelkezéseivel, mivel automatizálja az e-számlák jóváhagyási folyamatát, egyszerűsíti a fizetési eljárásokat és biztosítja az időben történő fizetést.

Ami az európai interoperabilitási keretet (EIF) illeti, az e-számlázásról szóló irányelv hatékonyan kezeli az átjárhatóságot mind a szemantika, mind a szintaxis szintjén, amint azt az EIF előirányozza. Nem foglalkozott azonban az interoperabilitás mind a négy szintjével, beleértve a továbbítást és az irányítást, amelyek még inkább elősegítették volna az átjárhatóságot.

Az eDelivery építőelemet az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz keretében az e-Invoicing építőelemre vonatkozó szolgáltatási csomaggal párhuzamosan, azzal összhangban dolgozták ki. Míg az e-Invoicing építőelem alapvető eszközöket biztosított az európai e-számlázási szabvány informatikai rendszerekben és szolgáltatásokban történő megfelelő végrehajtásának megkönnyítéséhez és hitelesítéséhez, az eDelivery építőelem műszaki előírásokat és szabványokat, telepíthető szoftvereket és kiegészítő szolgáltatásokat nyújtott az e-számlák cseréjére szolgáló csomópontok hálózatának létrehozásához, valamint egyéb biztonságos digitális adatcseréhez. Egyes e-számlázási megoldások az eDelivery-t alkalmazták továbbítási módszerként.

Emellett a Bizottság nemzetközi partnerekkel folytatott jelenlegi tevékenységei mind a hivatalos tárgyalások, mind a kétoldalú párbeszédek tekintetében összhangban vannak az irányelvvel. Az uniós (PEPPOL-alapú) PINT-modellt több EU-n kívüli országban is alkalmazzák, többek között Ausztráliában, Japánban, Malajziában, Új-Zélandon és Szingapúrban. Ami az Egyesült Államokat illeti, az EU és az Egyesült Államok e-számlázási cserekeretei jelentős mértékben kompatibilisek. Az Egyesült Államok e-számla-profiljait kifejezetten az európai szabványt követve alakították ki annak érdekében, hogy az USA üzleti

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

piaci követelményeinek való megfelelés mellett biztosítsák az átjárhatóságot támogató nagy fokú koherenciát. Hasonlóképpen, Tajvan és az EU 2023 júliusában szabályozási párbeszédet kezdett az e-számlázásról.

Végezetül az irányelv összhangban van az általános európai szabványalkotási politikával azáltal, hogy támogatja a Bizottság által finanszírozott európai e-számlázási szabvány kidolgozását és fenntartását.

Ami az uniós hozzáadott értéket illeti, az uniós tagállamok széles körben egyetértenek abban, hogy az irányelv 2014-es elfogadása óta javította a belső piac működését.

A nemzeti hatóságok szempontjából a fő uniós hozzájárulás a határokon átnyúló közbeszerzések előtt álló akadályok csökkentése a különböző nemzeti e-számlázási szabványok kialakulásának korlátozása révén. Az irányelv előírta, hogy a közigazgatási szervek az Európai Unió egész területén kötelesek fogadni és feldolgozni az uniós közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó szerződések alapján kiállított elektronikus számlákat, feltéve, hogy azok megfelelnek az európai e-számlázási szabványnak. Ez az irányelv által előidézett intézkedés nemcsak megakadályozta a belső piac széttöredezettségét, hanem uniós szintű előmozdította az e-számlázás átjárhatóságát is.

Az irányelv – a közbeszerzés területén kifejtett közvetlen hatásán túl – kulcsszerepet játszott az e-számlázási megoldások és struktúrák további harmonizációjának előmozdításában B2B viszonylatban. Azáltal, hogy az EU-n belül létrehozta az e-számlázási szabványok és gyakorlatok közös alapvetését, az irányelv ösztönözte a B2B-ügyletekkel kapcsolatos fejleményeket, amihez a „Héa a digitális korban” javaslatok értelmében ismét az uniós szabványt fogják használni. Ezért az európai e-számlázási szabvány várhatóan további fejlődésen fog átmenni, hogy lefedje valamennyi felhasználási esetet, és kielégítse az egyes ágazatok igényeit. A CEN TC434 műszaki bizottság felel annak biztosításáért, hogy az európai szabvány 2024 végére megfeleljen e célnak.

Végezetül elmondható, hogy az irányelv a globális átjárhatóság előmozdítása révén nemzetközi hozzáadott értéket teremtett. Ezt példázza a PEPPOL interoperabilitási keret elfogadása az EU-n kívül, többek között olyan országokban, mint Ausztrália, Japán, Malajzia, Új-Zéland és Szingapúr, ami még inkább kiterjeszti az irányelv pozitív hatásait.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az irányelv keretében jelentős eredményeket sikerült elérni az eltérő nemzeti e-számlázási szabályokból és szabványokból eredő belső piaci akadályok és a kereskedelmet zavaró tényezők felszámolásában.

Ezért az irányelv hatása pozitívnak értékelhető, figyelembe véve a határokon átnyúló átjárhatóságra és az e-számlázás közbeszerzésekben való elterjedésére gyakorolt hatásait. Az irányelv legfőbb várt hatása – az átjárhatóság – javult, mivel az európai e-számlázási szabványnak megfelelő e-számlákat valamennyi közbeszerzőnek el kell fogadnia. Ez pedig a másik várt hatáshoz, nevezetesen az e-számlázás fokozott elterjedéséhez vezetett.

Az uniós beavatkozás a közbeszerzés területén alkalmazott e-számlázás tekintetében támogatta a műszaki követelmények és a szabványok harmonizációját és átjárhatóságát, ezáltal megelőzte a belső piac további széttagolódását. Egy európai e-számlázási szabvány létrehozásával szemantikai és szintaktikai szinten megvalósult az átjárhatóság. Ugyanakkor az irányelv

tagállami végrehajtása azt mutatta, hogy a teljes átjárhatóság eléréséhez kulcsfontosságú az átjárhatóság biztosítása a továbbítás szintjén.

Az irányelv másik várt hatása az e-számlázás fokozott európai elterjedése volt. Az európai szabvány rendelkezésre állásától és a hatóságoknak a megfelelő e-számlák fogadására való kötelezésétől azt lehetett várni, hogy jelentősen fokozódni fog az e-számlázás elterjedése, noha ez az üzleti döntésektől is függ. A közbeszerzések esetében a megállapítások azt mutatták, hogy az e-számlázás 100 %-os alkalmazását csak azokban a tagállamokban sikerült (vagy várhatóan sikerül) megvalósítani, amelyek a beszállítók számára kötelezővé tették a B2G e-számlázást, illetve a digitálisan érett tagállamokban. Általában véve nőtt az e-számlázás elterjedtsége, de a tranzakciók többségét még nem ez teszi ki.

Összességében az e-számlázásról szóló irányelv uniós szinten jelentős értéket teremtett, azonban továbbra is vannak megoldandó feladatok. Ezért további erőfeszítésekre van szükség az e-számlázás EU-n belüli elterjedésének ösztönzésére és az átjárhatóság előmozdítására.