EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.2.2024
COM(2024) 72 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om effekterna av direktiv 2014/55/EU på den inre marknaden och införandet av elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

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

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om effekterna av direktiv 2014/55/EU på den inre marknaden och införandet av elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

INLEDNING

I denna rapport analyseras effekterna av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling på den inre marknaden och antagandet av e-fakturering i Europeiska unionen. Rapporten bygger särskilt på resultaten av Europeiska kommissionens (*kommissionen*)[1].

Direktivet om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling (*direktivet*)[2] syftade till att förbättra den inre marknadens funktion genom att harmonisera reglerna för elektronisk fakturering inom den offentliga sektorn i Europeiska unionen och minska de hinder för gränsöverskridande offentlig upphandling som orsakas av otillräcklig interoperabilitet mellan nationella rättsliga krav och system för e-fakturering. Dessutom syftade direktivet till att säkerställa ett brett harmoniserat antagande av e-fakturering med hjälp av en gemensam standard, den europeiska standarden för e-fakturering, som var avgörande för att uppnå direktivets mål.

Kommissionen har genomfört uppgiftsinsamling och samråd med olika kategorier av berörda parter. Kommissionen har också beställt en extern studie för att analysera direktivets genomförande och utvärdera hur det fungerar. På grundval av dessa åtgärder genomfördes en utvärdering av direktivet 2023. Inför utvärderingen samlade man in och analyserade uppgifter från sekundära källor, däribland statistiska uppgifter, lagstiftningshandlingar, rapporter och studier. I fältstudierna ingick en inbjudan att inkomma med synpunkter och riktade samråd i form av enkäter och intervjuer med olika grupper av berörda parter, däribland nationella myndigheter, små och medelstora företag, stora företag, leverantörer av tjänster och lösningar för e-fakturering, leverantörer av Enterprise Resource Planning[3] (ERP) och de största yrkesorganisationer som är verksamma inom denna sektor, t.ex. OpenPeppol och Global Exchange Network Association, tidigare European E-Invoicing Service Providers Association. Fallstudier som omfattade de länder som ingick i urvalet togs också fram och användes som informationskällor.

Denna översyn är i linje med artikel 12 i direktivet, enligt vilken kommissionen ska se över effekterna av direktivet på den inre marknaden och på införandet av elektronisk fakturering vid offentlig upphandling inom tre år efter den tidsfrist för införlivande av myndigheter under den centrala nivån som fastställdes i april 2020.

RAPPORTENS SAMMANHANG OCH BAKGRUND

Direktivet är en del av uppföljningen av kommissionens strategi för e-upphandling från 2012[4],

[1] SWD(2024)39
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling (EUT L 133, 6.5.2014, s. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055).
[3] *Enterprise Resource Planning* är en programvara för hantering av affärsprocesser som ger organisationer ett system med integrerade program för att hantera verksamheten och automatisera många backoffice-funktioner, t.ex. upphandling, produktion, teknik, redovisnings- och stödtjänster samt personalresurser.
[4] COM(2012) 179 final, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En strategi för e-upphandling,https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.

som syftade till att modernisera den offentliga upphandlingen och främja digitaliseringen av den offentliga förvaltningen inom EU.

I 2010 års digitala agenda för Europa[5] uppmärksammade kommissionen elektronisk fakturerings potential som en viktig förutsättning för den digitala ekonomin och ett sätt att främja den digitala inre marknaden. Under 2010 lyftes EU:s e-faktureringspolitik fram genom meddelandet Att utnyttja fördelarna med elektronisk fakturering i Europa[6], där man förespråkade användningen av e-fakturering och utveckling av en standard. Två år senare hade dock landskapet för e-fakturering vid offentlig upphandling inom EU inte förändrats nämnvärt. I en resolution i april 2012 uppmanade Europaparlamentet därför till att göra e-fakturering obligatorisk vid offentlig upphandling senast 2016, medan medlemsstaterna efterlyste åtgärder för att främja e-fakturering vid det informella konkurrenskraftrådet i februari 2012 och i Europeiska rådets slutsatser från juni 2012[7].

Detta ledde till en konsekvensbedömning 2013, som åtföljde förslaget till direktivet, där man undersökte effekterna av att främja införandet av e-fakturering och interoperabilitet vid offentlig upphandling. Vid den tidpunkten utgjorde e-fakturering 4–15 % av faktureringsförfarandena i EU, och e-fakturering innebar särskilda utmaningar för både små och medelstora företag samt stora företag på grund av bristande interoperabilitet.

Inom den privata sektorn hade e-fakturering använts sedan 1980-talet genom systemen för elektroniskt datautbyte (EDI) som standardiserade elektronisk kommunikation mellan handelspartner. EDI användes främst inom bilindustri, detaljhandel och logistik. Sedan 2005 hade vissa medlemsstater börjat kräva att leverantörer till den offentliga sektorn använder särskilda nationella format och rättsliga krav för e-fakturering. Dessa format var inte interoperabla och tvingade leverantörer att följa olika regler vid gränsöverskridande handel.

Sedan 2007 har Europeiska unionen stött projekt som syftar till att harmonisera förfarandena för offentlig upphandling, bland annat e-fakturering. Under 2008 inleddes det EU-finansierade projektet för alleuropeisk offentlig upphandling på nätet (Peppol, *Pan-European Public Procurement On-Line*) av 18 statliga organ i 11 medlemsstater för att underlätta e-upphandling över gränserna, med utgångspunkt i arbetet i Europeiska standardiseringskommittén (CEN). Det tillhandahöll en uppsättning tekniska specifikationer som kan användas i befintliga e-upphandlingslösningar för att göra dem interoperabla, och det utvecklades till ett nätverk av åtkomstpunkter för utbyte av elektroniska fakturor och andra dokument. År 2012 inrättades *OpenPeppol Association* av en grupp medlemsstater för att säkerställa bestående resultat från projektet. Sedan dess har medlemsantalet och nätverket vuxit kraftigt[8].

INFÖRLIVANDE OCH GENOMFÖRANDE AV DIREKTIVET

Direktivet antogs i april 2014 med det allmänna målet att förbättra den inre marknadens funktion genom att minska de hinder för gränsöverskridande offentlig upphandling som orsakas av otillräcklig interoperabilitet mellan nationella rättsliga krav och standarder för e-fakturering.

Utöver detta allmänna mål hade direktivet två särskilda mål: i) Att minska komplexiteten och

[5] KOM(2010) 245 slutlig, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En digital agenda för Europa*, 19.5.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:SV:PDF.
[6] KOM(2010) 712 slutlig, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, *Att utnyttja fördelarna med elektronisk fakturering i Europa*, 2.12.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:sv:PDF.
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/sv/pdf.
[8] https://peppol.org/.

förbättra tydligheten och rättssäkerheten för de ekonomiska aktörerna genom att göra det möjligt för företag att skicka fakturor enligt kända, allmänt accepterade standarder. ii) Att sänka driftskostnaderna för ekonomiska aktörer som deltar i gränsöverskridande offentlig upphandling, såsom kostnader för att stödja flera olika standarder och system för e-fakturering.

I slutändan var direktivets operativa mål att skapa förutsättningar för framväxten av tekniska lösningar för e-fakturering vid offentlig upphandling. Dessa skulle garantera gränsöverskridande interoperabilitet, med mindre resursintensiv kommunikation och överensstämmelse mellan e-faktureringssystemen, och göra det möjligt för köpare och säljare att utbyta fakturor vid offentlig upphandling till lägsta möjliga kostnad och med minimal komplexitet.

För att uppnå dessa mål gav kommissionen, i enlighet med artikel 3 i direktivet, för det första i uppdrag att utarbeta en europeisk standard för den semantiska datamodellen för en elektronisk faktura, vilken består av fakturans innehåll och en förteckning över de delar eller villkor som måste ingå (europeisk standard för e-fakturering eller europeisk standard)[9]. För det andra krävde kommissionen att ett begränsat antal syntaxer (format eller språk) fastställs som överensstämmer med den europeiska standarden. Denna standard utformades också för att stödja EU:s lagstiftning om mervärdesskatt. Ansvaret för att utarbeta standarden anförtroddes Europeiska standardiseringskommittén (CEN). Kommissionen begärde att Europeiska standardiseringskommittén skulle utarbeta riktlinjer för interoperabilitet vid överföring[10], även om dessa riktlinjer inte var bindande för upphandlande myndigheter och enheter. Europeiska standardiseringskommittén publicerade också en rad kompletterande krav som åtföljer standarden.

För att främja införandet av e-fakturering vid offentlig upphandling i EU krävs enligt artikel 7 i direktivet att alla offentliga förvaltningar i Europa ska ta emot och behandla elektroniska fakturor som utfärdats till följd av fullgörandet av kontrakt som omfattas av EU:s direktiv om offentlig upphandling (direktiven 2009/81/EG[11], 2014/23/EU[12], 2014/24/EU[13] och 2014/25/EU[14]), om den elektroniska fakturan överensstämmer med den europeiska standarden.

Centrala myndigheter hade fram till april 2019 på sig att börja följa bestämmelserna i direktivet, och myndigheter under den centrala nivån hade fram till april 2020 i de medlemsstater som vid införlivandet av direktivet i nationell lagstiftning valde en förlängning med ett år för upphandlande myndigheter under den centrala nivån.

Fram till juli 2023 har betydande framsteg gjorts när det gäller antagandet av e-fakturering inom Europeiska unionen. Alla medlemsstater har införlivat direktivet i sin nationella lagstiftning. Av de 27 medlemsstaterna har 17 infört lagstiftning som gör det obligatoriskt för leverantörer

[9] Den europeiska standarden för e-fakturering har utarbetats av Europeiska standardiseringskommittén och offentliggjorts av Europeiska kommissionen.
I standarden definieras de centrala affärsvillkoren för en elektronisk faktura i en semantisk datamodell, https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard.

[10] I den europeiska standarden för e-fakturering behandlas frågan om överföring av e-fakturor i en vägledande rapport. Riktlinjerna hjälper de som använder standarden att välja ut och utforma överföringslösningar, https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation.

[11] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (Text av betydelse för EES), EUT L 216, 20.8.2009, s. 76.

[12] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (Text av betydelse för EES), EUT L 94, 28.3.2014, s. 1.

[13] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

[14] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

att utfärda e-fakturor till den offentliga sektorn, fullt ut i 13 medlemsstater och endast delvis i fyra medlemsstater. Vissa av dessa medlemsstater har ålagt leverantörerna skyldigheten just vid tidpunkten för införlivandet av direktivet. Dessutom har nio medlemsstater utvidgat e-fakturering för offentliga upphandlingskontrakt under EU:s tröskelvärden.

DEN AKTUELLA UTVECKLINGEN AV E-FAKTURERING

EU:s nya politiska initiativ, särskilt lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern[15], kommer att omforma det europeiska landskapet för e-fakturering under de kommande åren. Den 8 december 2022 lade kommissionen fram ett antal förslag för att modernisera och förbättra EU:s mervärdesskattesystem. Denna reform syftar till att utvidga tillämpningsområdet för EU:s politik till att omfatta transaktioner mellan företag (B2B) genom att införa digital rapportering av mervärdesskatt i nära realtid på gränsöverskridande transaktioner i EU på grundval av e-fakturering och göra e-fakturering till standardsystem för utfärdande av fakturor senast i januari 2028. Dessutom stärker initiativet om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern den inre marknaden eftersom det säkerställer bättre samstämmighet mellan nationella system i hela EU i och med att möjligheten att använda den europeiska standarden måste garanteras i alla nationella e-faktureringssystem. Initiativet om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern erbjuder i slutänden en möjlighet att främja innovation och digital integration mellan företag på den digitala inre marknaden samt stärka standardiseringen av e-fakturering.

En annan viktig utveckling av e-fakturering är kopplad till det ökade inflytande som den europeiska standarden för e-fakturering har på internationell nivå. För att främja de europeiska företagens konkurrenskraft och stärka EU:s ställning som global ledare inom standardisering främjar kommissionen aktivt EU-modellen som bygger på den europeiska standarden och Peppol-specifikationerna. För närvarande har länder utanför EU, bl.a. Australien, Japan, Malaysia, Nya Zeeland och Singapore, baserat sina nationella specifikationer för e-fakturering på den europeiska standarden i form av tillägg och är aktivt intresserade av den internationella fakturamallen Peppol International Invoice Model (PINT)[16], som har använts sedan juli 2023. Den generaliserar den europeiska standarden på ett systematiskt sätt och underlättar interoperabelt utbyte av fakturor över Peppol-nätverket internationellt. Andra länder och regioner använder PINT som referens och anpassar det till sina särskilda behov. E-faktureringssamarbetet med EU:s partnerländer erbjuder en möjlighet att maximera de investeringar och genomföranden som redan gjorts av EU-företag och minimera handelskostnaderna genom att främja interoperabilitet för e-fakturering mellan regioner.

Slutligen formar ny teknik och innovativa metoder framtidens e-fakturering. För ett grönare Europa skulle utsläppsrapporteringen kunna bli mer exakt, med utsläpp beräknade och redovisade på radnivå i elektroniska fakturor, vilket skulle öka miljöansvaret. För skatteändamål förenklas företagens efterlevnadsarbete genom digitala momsdeklarationer som fylls i på förhand med hjälp av uppgifter från e-fakturor. Prediktiva skatteberäkningar som drivs av artificiell intelligens (AI) kan göra det möjligt att förutse skattebelopp för företag och privatpersoner. I kampen mot bedrägerier förbättras övervakningen och uppgifternas korrekthet genom AI-driven semantisk analys, maskininlärning och datautvinning från strukturerade elektroniska fakturor. Syftet med realtidsekonomi är att möjliggöra informationsutbyte i realtid, och för detta ändamål skulle data från elektroniska fakturor kunna användas som den mest

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

[16] PINT är den specifikation som genomför Peppol BIS-faktureringen för användning i Europa. Den beskriver användningen av fakturor och kreditnotor i Peppol och underlättar ett effektivt genomförande och ökad användning av elektroniskt samarbete, https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/.

korrekta datauppsättningen för en affärstransaktion, vilket minskar den administrativa bördan. Dessutom kan risken för dubbel fakturafinansiering över gränserna hanteras med blockkedjebaserad fakturafinansiering, genom att skapa ett unikt digitalt fingeravtryck för varje faktura. I slutändan omformar dessa framsteg e-faktureringen, och EU och dess medlemsstater är skyldiga att samlas kring det gemensamma målet att skapa de fördelaktigaste förutsättningarna för att denna innovation ska kunna utvecklas i EU.

DE VIKTIGASTE RESULTATEN AV ANALYSEN AV GENOMFÖRANDET AV E-FAKTURERINGSDIREKTIVET

I enlighet med artikel 12 i direktivet granskas i denna rapport direktivets effekter på den inre marknaden och antagandet av e-fakturering i Europa, med utgångspunkt i resultaten från 2023 års utvärdering. För att bedöma resultaten och effekterna inriktades analysen på direktivets genomförande och resultat mellan 2014 och 2022, och man tittade närmare på perioden efter införlivandet för centrala myndigheter i april 2019, med vetskap om att den slutliga tidsfristen för genomförande för myndigheter under den centrala nivån var april 2020.

Resultaten och slutsatserna bygger på resultaten av den utvärdering av direktivet som kommissionen gjorde 2023 före rapporten. I enlighet med principerna för bättre lagstiftning granskades direktivets resultat i denna utvärdering enligt fem utvärderingskriterier: relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet och europeiskt mervärde. Man tittade på utmaningarna för den inre marknaden för e-fakturering, direktivets effekter på den inre marknaden och införandet samt på de viktigaste kategorierna av berörda parter, direktivets mervärde och samstämmigheten mellan EU:s e-faktureringspolitik och annan EU-politik.

Utmaningar för den inre marknaden: tidigare och nuvarande

Direktivet är fortfarande relevant i dag eftersom de utmaningar som föranledde antagandet av direktivet 2014 kvarstår och fortfarande skapar hinder för den inre marknadens funktion. Dessutom har nya utmaningar och ny utveckling framträtt sedan direktivet antogs, vilket har lett till ett gemensamt positivt yttrande bland nationella myndigheter från 18 av 27 medlemsstater om direktivets fortsatta relevans[17].

De utmaningar som identifierades 2014 är fortfarande relevanta i dag: de rör användningsnivån av e-fakturering i Europa och interoperabiliteten mellan it-system för elektronisk fakturering. När det gäller införandet av e-fakturering vid offentlig upphandling är det värt att notera att även om det i viss utsträckning finns kapacitet att ta emot elektroniska fakturor, noteras en betydande användningsnivå främst för det första i länder som har infört krav på att leverantörer endast skickar elektroniska fakturor till offentliga myndigheter, för det andra i digitalt mogna medlemsstater. Framför allt rapporterar 17 medlemsstater, som antingen helt (13 medlemsstater) eller delvis (4 medlemsstater) infört leverantörsskyldigheter antingen fullständigt införande av e-fakturering vid offentlig upphandling eller förväntningar om att uppnå detta mål före utgången av året eller under 2024. Omvänt tenderar användningen i andra medlemsstater att vara låg, med undantag för digitalt avancerade länder som Estland, Finland och Sverige. Dessa länder, som har avancerad lagstiftning och kapacitet för e-fakturering, uppvisar högre användningsnivåer. Användningen tenderar också att vara hög i scenarier där det, även om det inte föreskrivs i lag, finns ett administrativt tillstånd för offentliga myndigheter att kräva e-fakturering i anbudsförfaranden, vilket utgör ett ”krav i praktiken”.

[17] Resultaten av de nationella myndigheternas undersökning som ingick i den studie som genomfördes för att förbereda utvärderingen, se SWD(2024)39.

Det är viktigt att betona att införandet av e-fakturering inte nödvändigtvis överensstämmer med införandet av den europeiska standarden för e-fakturering. Vissa medlemsstater har säkerställt införandet av e-fakturering vid offentlig upphandling genom att införa skyldigheter för leverantörer, utan att samtidigt kräva att den europeiska standarden används. Följaktligen används den europeiska standarden fortfarande i lägre grad, eftersom det bygger på leverantörernas frivilliga val. I medlemsstater som redan hade system innan den europeiska standarden antogs tenderar användningen av den nationella standarden att ha företräde.

För att konsolidera den inre marknaden för e-fakturering skulle det i detta sammanhang vara lämpligt att maximera användningen av den europeiska standarden för e-fakturering i syfte att minska företagens administrativa bördor. Att anta en enda standard för e-fakturering i alla medlemsstater skulle effektivisera faktureringsförfarandena i Europa och förenkla faktureringen för offentliga förvaltningar och deras affärspartner. Denna förenkling kommer att stödjas ytterligare genom att tillämpa samma standard för momsredovisning, i enlighet med mervärdesskattereglerna för den digitala tidsåldern. I slutänden underlättar användningen av den europeiska e-faktureringsstandarden inte bara konsolideringen av den inre marknaden för e-fakturering utan bidrar också till att minska de ekonomiska aktörernas kostnader i samband med gränsöverskridande transaktioner.

För det andra kvarstår utmaningen med interoperabilitet, eftersom direktivet inte direkt behandlar alla de fyra interoperabilitetsnivåer som definieras i den europeiska interoperabilitetsramen, inbegripet överföring och styrning. Interoperabilitet på semantisk nivå och syntaxnivå identifierades redan 2014 som en utmaning som måste beaktas i EU:s politik, och den hanterades genom inrättandet av en europeisk standard för e-fakturering 2017. Överföring har dock visat sig vara en av de största utmaningarna under införandet av e-fakturering. Europeiska standardiseringskommittén utfärdade endast (icke-bindande) rekommendationer om överföring tillsammans med den europeiska standarden, såsom nämns i skälen till direktivet. Denna situation kan dock komma att utvecklas mot bakgrund av den nya utvecklingen av EU:s e-faktureringspolitik i samband med lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern.

När det gäller B2B-interoperabilitet är företag, och särskilt små företag, för närvarande tvungna att använda sina större kunders särskilda e-faktureringsnätverk. Dessa nätverk är slutna och samverkar inte med varandra. Detta får negativa konsekvenser för små företag som inte kan använda en enda leverantör av e-fakturor för att utbyta fakturor med sina handelspartner i sitt eget land och i EU. Om parterna kommer överens om gemensamma överföringsmetoder och överföringsprotokoll (eller om sådana krävs enligt lag) kan denna fråga enkelt lösas. Om en plattform för fakturering från företag till myndigheter har inrättats på nationell nivå innebär det dessutom att företag måste använda ännu ett system för att skicka e-fakturor till den offentliga sektorn.

För leverantörer av tjänster och lösningar som erbjuder e-faktureringstjänster i hela EU baserade på en gemensam standard, skapade den europeiska e-faktureringsstandarden möjligheter att nå en EU-omfattande kundbas. Deras fördelar minskar dock när de ställs inför landsspecifika krav som medför höga investeringskostnader, t.ex. registrering av ett momsregistreringsnummer eller strikta certifieringssystem. Denna utmaning finns i både Grekland och Frankrike[18]. Dessutom planerar allt fler medlemsstater att införa nationella certifieringssystem för e-faktureringstjänster och -lösningar vilket kommer att skapa nya hinder för den inre marknaden. En annan utmaning för gränsöverskridande e-fakturering är

[18] SWD(2024)39

användningen av e-signaturer för att garantera e-fakturors äkthet och integritet, som infördes av vissa medlemsstater. Såsom framgår av system som inte använder denna autentiseringsmetod har ett sådant krav inte visat sig nödvändigt i praktiken.

Ny utveckling har skett sedan direktivet antogs. I synnerhet kommer lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern att, när de antas, föreskriva att e-fakturering från och med januari 2028 ska bli standardmetoden för utfärdande av fakturor. Detta innebär att e-fakturor måste utfärdas, översändas och tas emot i ett strukturerat elektroniskt format som möjliggör automatisk och elektronisk behandling. Medlemsstaterna skulle då ha möjlighet att kräva e-fakturering utan att begära undantag. Dessutom skulle den europeiska standarden för e-fakturering vara allmänt accepterad i alla medlemsstater, vilket skulle möjliggöra smidig överföring av e-fakturor för transaktioner mellan företag, antingen direkt mellan handelspartner eller via offentliga portaler som inrättats av skatteförvaltningarna.

Dessutom håller flera medlemsstater för närvarande på att utarbeta ny lagstiftning för att kräva e-fakturering vid transaktioner mellan företag, på grundval av ett undantag från mervärdesskattedirektivet, i enlighet med artikel 395 i det direktivet. I vissa fall kan tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta fakturering från företag till konsumenter, och i detta avseende bör det noteras att Europeiska standardiseringskommittén för närvarande arbetar med standardiseringen: CEN TC434 håller för närvarande på att utveckla tekniska specifikationer för e-kvitton. I detta sammanhang skulle en anpassning mellan uppsättningar och system för e-fakturering från företag till myndigheter, mellan företag, och från företag till konsumenter undvika alltför stor teknisk komplexitet och rättsosäkerhet för ekonomiska aktörer i deras egna länder eller vid gränsöverskridande handel inom EU.

Slutligen har datasäkerhet och integritet framträtt som utmaningar under samrådet om utvärderingen. För att ta itu med denna fråga innehåller avtal mellan tjänsteleverantörer och leverantörer av lösningar i allmänhet en klausul som kräver att kunduppgifter skyddas och förbjuder att de används för något annat ändamål än vad som uttryckligen är nödvändigt och överenskommet. Detta används dock inte systematiskt.

Sammanfattningsvis är direktivet fortfarande relevant för att ta itu med de utmaningar som identifierades 2014 och som kvarstår. Den senaste utvecklingen när det gäller e-fakturering har dock skapat nya utmaningar som måste hanteras för att öka effektiviteten och harmoniseringen av reglerna för elektronisk fakturering inom EU.

Direktivets effekter på den inre marknaden, införandet av e-fakturering och berörda parter

Genomförandet av direktivet och antagandet av den europeiska e-faktureringsstandarden har i hög grad bidragit till införandet och harmoniseringen av samt interoperabiliteten för elektronisk fakturering i Europa, vilket förklaras nedan. Direktivet har dock endast delvis varit effektivt när det gäller att uppnå målen. Dess två direkta mål är i) att undanröja marknadshinder och handelshinder som beror på att nationella regler och standarder skiljer sig åt och ii) att säkerställa interoperabilitet. För att uppnå dessa två mål var antagandet av den europeiska standarden för e-fakturering ett centralt inslag.

När det gäller det första målet uppnåddes harmoniseringen av regler och standarder för e-fakturering i Europa i viss utsträckning genom att inrätta en europeisk standard för e-fakturering

som utarbetats av Europeiska standardiseringskommittén och godkänts av kommissionen[19] i oktober 2017, och genom att skapa förutsättningar för en inre marknad för offentlig upphandling. Den europeiska standarden för e-fakturering omfattar två interoperabilitetsnivåer, semantisk och syntaktisk, som identifierades som utmaningar för interoperabiliteten inom EU 2014.

När det gäller det andra målet införde direktivet en skyldighet för medlemsstaterna och deras offentliga myndigheter genom att kräva att den offentliga sektorn i EU godtar och behandlar e-fakturor som utfärdats för kontrakt enligt EU:s direktiv om offentlig upphandling, om de är förenliga med den europeiska standarden för e-fakturering. För att uppnå detta mål och därmed säkerställa interoperabilitet ålades medlemsstaterna enligt direktivet att antingen inrätta system för e-fakturering från företag till myndigheter som innehåller den europeiska standarden för e-fakturering eller att anpassa sina befintliga system för att godta elektroniska fakturor som överensstämmer med standarden. På central nivå finns kapaciteten på plats i 25 medlemsstater och två medlemsstater, Cypern och Slovakien, håller fortfarande på att utveckla sina nationella centrala plattformar. För den lokala och regionala nivån är det i detta skede inte möjligt att till fullo kontrollera genomförandet av direktivet, eftersom endast ett fåtal medlemsstater har inrättat mekanismer för att övervaka genomförandet av e-fakturering i sina länder. Vanligtvis är dessa medlemsstater som har gett sina leverantörer i uppdrag att skicka e-fakturor till den offentliga sektorn och som har infört centrala övervakningsverktyg, såsom Frankrike, Italien och Spanien.

En av direktivets förväntade effekter på den inre marknaden var att användningen av e-fakturering skulle öka på ett harmoniserat sätt i hela EU. När det gäller införandet av e-fakturering i allmänhet har andelen EU-företag som skickar e-fakturor (i allmänhet, inte uteslutande till myndigheter) ökat från cirka 10,3 % 2013 till 32,2 % 2020, baserat på en undersökning från Eurostat om företag med mer än 10 anställda. Även om analysen stötte på begränsningar när det gäller uppgifternas tillgänglighet och enhetlighet eftersom det inte finns någon rapporteringsskyldighet för medlemsstaterna enligt direktivet, har uppgifter från Eurostat[20], skrivbordsundersökningar och intervjuer med berörda parter kompenserat för bristerna[21].

När det gäller användningen inom offentlig upphandling visade analysen att införandet av e-fakturering från företag till myndigheter har ökat främst i de medlemsstater som införde skyldighet för leverantörerna att skicka e-fakturor till den offentliga sektorn, vilket visar att frivilligt införande inom den privata sektorn kan vara en utmaning. I Frankrike, där denna skyldighet infördes gradvis mellan 2017 och 2020, mottogs 34 000 elektroniska fakturor 2013 jämfört med 4,3 miljoner 2022 av nationella myndigheter och 66,74 miljoner av myndigheter under den centrala nivån. I Spanien, där skyldigheten infördes 2015, visade uppgifter som samlats in från den nationella plattformen en ökning från 884 000 e-fakturor 2014 till 9,5 miljoner 2017 och 15,9 miljoner 2022. Uppgifterna avser endast den centrala nivån. Krav på e-fakturering, som innebär att (enbart) företag som är leverantörer till myndigheter måste skicka elektroniska fakturor till sina nationella myndigheter, har visat sig snabba upp införandet generellt, vilket även gäller fakturering mellan företag. Uppgifter från Eurostat visar att antalet företag som använder e-fakturering i Italien, Slovenien och Spanien ökade betydligt i förhållande till den tidpunkt då skyldigheterna trädde i kraft i de olika länderna, 2014 respektive

[19] Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/1870 av den 16 oktober 2017 om offentliggörande av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering och förteckningen över dess syntaxer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU (Text av betydelse för EES), C(2017) 6835, EUT L 266, 17.10.2017, s. 19.
[20] Uppgifterna i detta avsnitt är en sammanställning av följande dataset från Eurostat: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024)39

2015, vilket framgår av Eurostats siffror från 2016.

Utan krav på att skicka elektroniska fakturor (antingen från företag till myndigheter eller mellan företag) har användningen ökat långsamt. Enligt det riktade samrådet med små och medelstora företag är den effektivaste åtgärden för att öka användningen hos företag som redan använder ERP- och redovisningsprogramvara att se till att dessa lösningar även omfattar en e-faktureringsfunktion. På så vis får de omedelbart möjlighet att skicka och ta emot en e-faktura från sitt befintliga system med automatisering utan att behöva mata in uppgifter manuellt. Detta föreslogs redan av små och medelstora företag i 2013 års konsekvensbedömning[22] av direktivet, som visar att det är en avgörande faktor för små och medelstora företags införande av e-fakturering. Detta är den väg som Danmark har valt genom sin nyligen antagna bokföringslag[23].

När det gäller direktivets underliggande mål, som fastställs i skälen och i konsekvensbedömningen från 2013, uppfylldes de delvis. Direktivet syftade till att främja den inre marknaden genom att ta itu med interoperabilitet, öka rättssäkerheten, minska den rättsliga komplexiteten och sänka kostnaderna för de ekonomiska aktörerna. Detta kompletterades med ett operativt mål: att skapa förutsättningar för framväxten av tekniska lösningar för e-fakturering vid offentlig upphandling för att säkerställa interoperabilitet.

Direktivet var främst inriktat på att ta itu med interoperabilitetsutmaningar på semantisk och syntaktisk nivå, men det tog sig inte an alla fyra interoperabilitetsskikten, inbegripet överföring och styrning. Utvecklingen av den europeiska standarden för e-fakturering har på ett effektivt sätt hanterat de semantiska och syntaktiska interoperabilitetsskikten. Detta visar att direktivet, sedan den europeiska standarden offentliggjordes i oktober 2017, har främjat den inre marknaden genom att förhindra införandet av nya nationella e-faktureringsformat för den offentliga sektorn (företag till myndigheter) och på så sätt förhindrat ytterligare fragmentering. Tre medlemsstater – Estland, Finland och Sverige – har gradvis ersatt nationella standarder med den europeiska standarden. Andra medlemsstater, som införde en nationell standard innan den europeiska standarden för e-fakturering infördes, tillåter helt enkelt användningen av den europeiska standarden. Det är viktigt att betona att även om överföring och styrning inte har tagits upp i direktivet, har interoperabilitet över gränserna i praktiken säkerställts genom införandet av Peppol-baserade lösningar i 23 medlemsstater. Direktivet främjade den inre marknaden genom att öka rättssäkerheten och minska den tekniska komplexiteten för e-fakturering. Det etablerade en tydlig rättslig grund och fastställde den europeiska standarden för e-fakturering som den gemensamma standard som ska stödjas av hela EU:s offentliga sektor. Fjorton av de 21 medlemsstater som svarade på den riktade undersökningen rapporterade att interventionen hade en positiv effekt när det gäller att öka rättssäkerheten och minska den tekniska komplexiteten[24]. Omkring 80 % av de små och medelstora företagen i den riktade undersökningen ansåg att de nationella rättsliga kraven för e-fakturering är tydliga och tillgängliga och att dessa krav främst är resultatet av införlivandet av direktivet i nationell lagstiftning.

I artikel 2 i direktivet fastställs en definition av en elektronisk faktura som säkerställer rättslig klarhet: ”*elektronisk faktura*: en faktura som har utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och

[22] SWD (2013) 222 final, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, konsekvensbedömning som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, 26.6.2013, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF.

[23] Förslag till ny bokföringslag i Danmark (danishbusinessauthority.dk)
Det danska parlamentet antog bokföringslagen den 19 maj 2022, och den trädde i kraft den 1 juli 2022. Enligt lagen ska alla företag av alla storlekar utfärda, ta emot, bearbeta och arkivera fakturor elektroniskt.

[24] SWD(2024)39.

elektroniskt". Endast strukturerade fakturor som lämpar sig för automatisering omfattas. I direktivet fastställs också kraven för den europeiska standarden för e-fakturering, inbegripet teknikneutralitet, kompatibilitet med internationella standarder, lämplighet för handelstransaktioner mellan företag och stöd för små och medelstora företags behov, överensstämmelse med relevanta bestämmelser i direktiv 2006/112/EG[25] osv.

Genom att hantera interoperabilitet på semantisk nivå och syntaxnivå med den europeiska standarden bidrog direktivet dessutom till att minska den tekniska komplexiteten ytterligare. Detta gäller särskilt offentlig upphandling, där leverantörer har möjlighet att använda samma standard för e-fakturering för alla sina förfaranden för offentlig upphandling inom ramen för offentlig upphandling enligt EU-bestämmelser i sitt eget land och framför allt i alla andra EU-länder.

Majoriteten (66 %) av de små och medelstora företag som deltog i det riktade samrådet med berörda parter för utvärderingen anser att den europeiska standarden för e-fakturering är ett sätt att avsevärt förenkla handeln inom EU. I Finland uppvägs den tekniska komplexiteten av förbättrad automatisering och högre datakvalitet genom användningen av den europeiska standarden för e-fakturering, som ersatte det nationella formatet för e-fakturering. När det gäller teknisk komplexitet står dock 41 % av de små och medelstora företag som deltog i undersökningen fortfarande inför tekniska utmaningar när de använder e-fakturering, medan de övriga uppger att de inte ser några utmaningar. Dessa utmaningar utgörs bland annat av följande: Stöd till flera format för e-fakturering, arkivering för revisionsändamål, integrering med tjänsteleverantörer, frågor som rör datasäkerhet och integritet, interoperabilitet med handelspartner, infrastruktur och konnektivitet.

Direktivet var inriktat på att ta itu med interoperabilitetsfrågor och skapa förutsättningar för en utbredd användning av e-fakturering som överensstämmer med den europeiska standarden, men krävde inte att den skulle användas av leverantörerna. Till följd av detta måste företagen använda flera olika e-faktureringsformat i medlemsstater där en nationell standard krävs för transaktioner mellan företag och myndigheter, samtidigt som de använder andra format för transaktioner mellan företag. Den offentliga sektorn fungerar i allt väsentligt som en stor inköpare som påtvingar leverantörerna sina krav.

När det gäller det särskilda målet att sänka de ekonomiska aktörernas driftskostnader drogs slutsatsen i utvärderingen att detta främst beror på införandet och den utbredda användningen av e-fakturering i två dimensioner: för det första på priserna för e-faktureringstjänster och för det andra på nätverkseffekterna, såsom möjligheten att använda dessa tjänster med alla affärspartner och för många andra tillämpningar av e-fakturering. Å ena sidan måste företagen i allmänhet köpa e-faktureringstjänster eller programvara, och priserna för e-faktureringstjänsterna är fortfarande relativt höga. Resultaten från samrådet med små och medelstora företag visar att prissättningen per e-faktura varierar från 0,05 euro (när en etableringsavgift på 2 500 euro ingick i paketet) till 0,30 euro (när en årlig avgift på 550 euro ingick i paketet). Det bör dock noteras att det finns stora skillnader mellan prissättningsmodeller eller små och medelstora företag, särskilt för företag med mycket låga faktureringsvolymer. I vissa undantagsfall kan priset per e-faktura vara upp till 10 euro. Driftskostnaderna för de ekonomiska aktörerna beror på tillgången till kostnadseffektiva lösningar och tjänster. Dessa påverkas av antalet e-faktureringstransaktioner, de format som stöds, överföringsprotokoll och antalet länder där företagen bedriver verksamhet eftersom specialiserad support krävs i varje

[25] Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

medlemsstat som har fastställt särskilda format och krav.

Å andra sidan visade undersökningen bland små och medelstora företag att ett företag, även när det förvärvade respektive programvara/tjänst, får full avkastning på investeringen först när det kan dra nytta av nätverkseffekter och använda elektronisk fakturering med alla sina affärspartner, vilket är långt ifrån fallet. Dessutom påpekade företagen att de skulle kunna maximera sina fördelar, även i form av förenkling eller rationalisering av rapporteringsskyldigheterna, om de kunde använda e-fakturering för ytterligare tillämpningar, såsom den momsrapportering som införs genom de aktuella lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern eller administrativa skyldigheter såsom tulldeklaration och hållbarhetsrapportering, och när de integrerar andra processer såsom elektroniska beställningar och försändelsemeddelanden.

Ett utbredd användning av e-fakturering skulle göra det möjligt att sänka avgifterna för e-faktureringstjänster genom att skapa konkurrens mellan de många leverantörerna av tjänster och lösningar i varje medlemsstat, och samtidigt maximera fördelarna med att använda e-fakturering som standard samt för ytterligare tillämpningar.

När det gäller det operativa målet att skapa förutsättningar för framväxten av tekniska lösningar för e-fakturering vid offentlig upphandling uppnåddes detta på två sätt. För det första skapade direktivet förutsättningarna direkt genom att det infördes en skyldighet för offentliga myndigheter som antingen skapade system eller anpassade sina system för att kunna godta den europeiska standarden och därmed skaffa sig kapacitet för interoperabel e-fakturering. Trots de positiva effekterna kvarstår utmaningar. Skillnaderna i genomförandet av den europeiska standarden på nationella e-faktureringsplattformar har lett till kompatibilitetsproblem som förvärras av bristande interoperabilitet på överföringsnivå. En stor utmaning i samband med att myndigheterna kräver mer än en nationell e-faktureringsplattform (en plattform för fakturering från företag till myndigheter och en annan för fakturering mellan företag) kvarstår i vissa medlemsstater. Övervakningen av den tekniska utvecklingen och antagandet av e-fakturering på EU-nivå innebär också utmaningar på grund av skillnaderna i förfaranden och krav mellan EU:s medlemsstater och avsaknaden av en övervakningsskyldighet för medlemsstaterna.

För det andra har direktivet sedan det antogs underlättat och stimulerat användningen av Peppol som en teknisk interoperabel lösning och ett nätverk för e-fakturering mellan EU-länder. Peppol används i 23 medlemsstater med gemensamma specifikationer, rättsliga överenskommelser och en styrningsmodell.

Om man tittar på direktivets inverkan på berörda parter verkar det som om de olika kategorierna av berörda parter har ådragit sig olika typer av kostnader. Nationella myndigheter, ekonomiska aktörer – bland annat leverantörer av tjänster och lösningar, små och medelstora företag eller stora företag – har behandlats separat. Resultatens tillförlitlighet är dock beroende av den begränsade tillgången till uppgifter. Analysen av direktivets effektivitet visade på flera begränsningar på grund av bristande tillgång till uppgifter. Eftersom det inte finns någon skyldighet för medlemsstaterna att rapportera e-faktureringstransaktioner lämnade endast ett fåtal nationella myndigheter detaljerad information, och ännu färre information på gränsöverskridande nivå. Utvärderingen bygger därför främst på uppgifter från berörda parter och uppgifter som offentliggjorts på de nationella myndigheternas portaler.

När det gäller de offentliga myndigheternas effektivitet visar analysen av kostnader och fördelar att situationen varierar mycket mellan medlemsstaterna. Fördelarna är bland annat effektiv drift, ökad öppenhet och miljövinster. Processautomatisering uppfattas som den främsta drivkraften,

följt av användningen av den gemensamma standarden, snabbare behandling och mindre komplexitet.

Kostnaderna för att genomföra direktivets skyldighet för upphandlande myndigheter att ta emot och behandla e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden beror till stor del på den offentliga sektorns it-mognadsgrad: ju högre digital mognad desto lägre kostnader, vilket framgår av det riktade samrådet med de nationella myndigheterna. De kostnader som är specifikt kopplade till genomförandet av europeiska standarder varierar beroende på om det finns en nationell standard eller nationella tekniska specifikationer och kravet på att säkerställa interoperabilitet med den europeiska standarden för e-fakturering, men de högsta kostnaderna är kopplade till inrättandet och underhållet av den nationella infrastrukturen för e-fakturering.

För att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet var vissa medlemsstater tvungna att skapa nya system, i vissa fall nationella centrala system, för e-fakturering vid offentlig upphandling, för att säkerställa att genomförandet omfattas fullt ut på central nivå. Samtidigt byggde de upp sina system för att stödja den europeiska standarden. Andra medlemsstater, vars it-mognadsgrad var högre, eller som hade ett befintligt system för e-fakturering, var tvungna att ändra sina system för att se till att de kunde godta elektroniska fakturor kompatibla med den europeiska standarden. Det skedde antingen på central nivå eller i decentraliserade system. Alla e-faktureringslösningar för offentlig upphandling måste anpassas.

Kostnaderna för anpassning till den europeiska standarden varierade beroende på om det redan fanns en nationell standard, eftersom den behövde anpassas för att överensstämma med den europeiska standarden. Nio medlemsstater ådrog sig kostnader för att säkerställa att deras befintliga nationella format överensstämde med den europeiska standarden, och tre av dem (Sverige, Finland och Estland) valde att helt ersätta sina gamla format med den europeiska standarden. Kostnaderna för att säkerställa att den europeiska standarden efterlevs i nationellt format varierar per medlemsstat, från 250 000 euro i Finland till cirka 1,5 miljoner euro i Polen och 2,5 miljoner euro i Italien (i samtliga fall i viss utsträckning finansierade genom Fonden för ett sammanlänkat Europas (FSE) e-faktureringsprojekt).

Som nämnts ovan är de största kostnaderna kopplade till inrättandet och underhållet av en nationell infrastruktur för e-fakturering, främst kostnader för programvara och hårdvara, testkostnader, utbildningskostnader och administrativa kostnader, som omfattar följande: analys av lagstiftning och lösningar, publicitet, användarhandledningar, support, säkerhet, revision osv.

Med finansiering från Fonden för ett sammanlänkat Europa, genom den bidragsmekanism som förvaltas av EU, kunde medlemsstaterna delvis täcka sina kostnader. Tjugofyra medlemsstater fick en budget på 28,9 miljoner euro för över 40 projekt under FSE:s telekommunikationsprogram 2015–2020. Dessa projekt stödde inrättandet av centrala system eller anpassningen till den europeiska standarden.

När det gäller effektivitetsanalysen för ekonomiska aktörer visar resultaten av samrådet med inriktning på små och medelstora företag att kostnaderna varierar beroende på det e-fakturapaket som de valde och de volymer av e-fakturor som hanteras: Av de små och medelstora företag som ingick i undersökningen har 97 % köpt e-fakturpaket till fasta årliga kostnader, medan 3 % köpte e-fakturpaket med fasta kostnader och rörliga avgifter beroende på transaktionsvolym. För företagen blir kostnaderna högre ju lägre antalet fakturor är.

Kostnadsfria paket för små och medelstora företag med grundläggande e-

faktureringsfunktioner finns tillgängliga i de flesta av de analyserade medlemsstaterna. Nio medlemsstater har ett kostnadsfritt centralt system för att skicka e-fakturor direkt till offentliga organ.

Enligt SMEUnited, som svarade på det riktade samrådet, finns det dock svårigheter för små och medelstora företag på grund av deras storlek och brist på sakkunskap i ämnet. Dessa berörda parter hävdar därför att införandet av e-faktureringsskyldigheten måste ske gradvis för att skyldigheterna ska kunna uppfyllas på bästa sätt. Eftersom e-fakturering anses vara ganska dyr för små och medelstora företag behöver de tid för att anpassa sina redovisningssystem.

Multinationella företag som deltog i det riktade samrådet med berörda parter som låg till grund för utvärderingen av direktivet rapporterade mycket höga etableringskostnader för e-fakturering i olika EU-medlemsstater både för fakturering från företag till myndigheter och för fakturering mellan företag. Dessa kostnader hänger samman med behovet av att använda olika tjänsteleverantörer för att täcka särskilda nationella krav. De återkommande kostnaderna varierar avsevärt.

De kvantitativa fördelarna med att automatisera faktureringsprocessen uppskattas till cirka 5,28 euro per utställd e-faktura och 8,4 euro per mottagen e-faktura, med en arbetskostnad per timme på 46 euro[26]. Dessutom görs större besparingar när man automatiserar hela beställningscykeln, inklusive beställningar, transportdokument, fakturor och betalningskrav. Automatiseringen av dessa processer möjliggör ett enhetligt elektroniskt dokumentutbyte och automatisk avstämning, vilket ger fördelar som uppskattas till mellan 25 och 65 euro per cykel från inköp till betalning[27].

Samstämmighet med annan EU-politik och europeiskt mervärde

För att stödja inrättandet av en digital inre marknad för e-fakturering måste direktivet vara förenligt med all annan EU-politik, främst politik inriktad på digitalisering. Direktivets samstämmighet har utvärderats på två nivåer: intern och extern samstämmighet. För intern samstämmighet undersöker man hur de olika delarna av EU:s insatser fungerar tillsammans, och för extern samstämmighet undersöker man hur direktivet är anpassat till ett antal av EU:s politiska initiativ, både lagstiftningsinitiativ och andra initiativ: 2014 års direktiv om offentlig upphandling[28], direktivet om sena betalningar[29] och 2023 års förslag till förordning om upphävande av det nuvarande direktivet om sena betalningar[30], 2022 års lagstiftningsförslag om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern, den europeiska interoperabilitetsramen[31], komponenterna för e-fakturering och e-leverans (eInvoicing och eDelivery)[32] i Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) och kommissionens politiska arbete om den globala dimensionen

[26] Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, Ciciriello, C., Gray, E., *Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 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] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

[29] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU av den 16 februari 2011 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner (omarbetning), EUT L 48, 23.2.2011, s. 1.

[30] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bekämpande av sena betalningar vid affärstransaktioner, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01).

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

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

av e-fakturering och främjandet av EU-modellen.

Vad beträffar den interna samstämmigheten är direktivet förenligt med det efterföljande arbetet med den europeiska standarden för e-fakturering, eftersom alla krav i direktivet har uppfyllts. För det första efterlystes i direktivet inrättandet av en europeisk standard för den semantiska datamodellen för en elektronisk fakturas basinnehåll och en förteckning över obligatoriska uppgifter som skulle ingå. För det andra krävdes ett begränsat antal syntaxer, och endast två syntaxer identifierades av CEN och offentliggjordes 2017 tillsammans med standarden. Dessutom utarbetades icke-bindande riktlinjer för överföring av e-fakturering tillsammans med den europeiska standarden för att säkerställa ytterligare interoperabilitet. Dessa krav har med framgång återspeglats i Europeiska standardiseringskommitténs resultat, vilket bekräftar samstämmigheten mellan lagstiftningsmålen och utvecklingen av standarden. Dessutom säkerställs samstämmighet med det standardiseringsarbete som CEN TC434 utför när det gäller e-kvitton. När det gäller inrättandet av och arbetet i det europeiska flerpartsforumet för e-fakturering för att stödja EU:s politiska arbete med e-fakturering, kompletterade och stödde forumets alla resultat mellan 2014 och 2020 genomförandet av den europeiska standarden för att ta itu med potentiella interoperabilitetsutmaningar.

När det gäller extern samstämmighet är direktivet väl anpassat till EU:s olika politikområden som främjar digitaliseringen av offentlig upphandling och relaterad verksamhet. Direktivet är anpassat till 2014 års direktiv om offentlig upphandling, som är en integrerad del av lagstiftningspaketet för att uppnå samma mål om digitalisering av den offentliga förvaltningen på ett harmoniserat sätt, och det är också anpassat till standardiseringsmålen för offentlig upphandling.

Det finns en stark koppling mellan direktivet och kommissionens lagstiftningsförslag från 2022 om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern[33] när det gäller e-faktureringens roll. Förslaget syftar till att modernisera EU:s mervärdesskattesystem, ta itu med utmaningarna i samband med plattformsekonomin och införa en enhetlig momsregistrering för att undvika flera registreringar inom EU. Genom förslaget införs dessutom ett rapporteringssystem för mervärdesskatt för gränsöverskridande transaktioner i EU, som kommer att baseras på e-fakturering och på den europeiska standarden för e-fakturering, tillsammans med ett krav att de medlemsstater som vill införa ett momsrapporteringssystem för inhemska transaktioner också baserar det på e-fakturering. Som en del av förslaget kommer e-fakturering att bli standardmetoden för fakturering senast i januari 2028.

Samstämmigheten mellan direktivet och lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern säkerställs med de aktuella lagstiftningsförslagen, som dock kan komma att utvecklas under antagandeprocessen. Lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern utgör ett tillfälle att säkerställa en anpassning till EU:s definition av elektronisk fakturering i mervärdesskattelagstiftningen och i direktivet. Den nya definitionen av elektronisk fakturering i lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern överensstämmer med direktivets definition. Denna anpassning säkerställer samstämmighet mellan EU:s olika politikområden och underlättar ett smidigt genomförande av e-faktureringsinitiativ inom EU.

Dessutom är direktivet särskilt inriktat på e-fakturering från företag till myndigheter och i nuvarande huvuddrag anpassat till lagstiftningsförslaget om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern, som är inriktat på e-fakturering mellan företag. I slutändan kompletterar

[33] COM(2022) 701 final, Förslag till RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern, 8.12.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.

lagstiftningsförslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern e-faktureringsdirektivet, särskilt när det gäller att säkerställa harmonisering och interoperabilitet vid gränsöverskridande e-fakturering vid både transaktioner mellan företag och transaktioner mellan företag och myndigheter, att minska den administrativa bördan och att främja konvergens mot den europeiska e-faktureringsstandarden, vilket också betonas i den löpande planen för IKT-standardisering från 2023[34].

Genomförandet av e-fakturering och direktivet överensstämmer med bestämmelserna i det reviderade direktivet om sena betalningar och 2023 års förslag till förordning om upphävande av det nuvarande direktivet om sena betalningar, eftersom det automatiserar godkännandeprocessen för e-fakturor, effektiviserar betalningsförfarandena och säkerställer betalningar i tid.

När det gäller den europeiska interoperabilitetsramen (EIF) behandlar e-faktureringsdirektivet på ett effektivt sätt interoperabilitet på både semantisk och syntaktisk nivå, såsom föreskrivs i EIF. Den har dock inte tagit upp alla fyra nivåer av interoperabilitet, inbegripet överföring och styrning, som ytterligare skulle ha underlättat interoperabiliteten.

Komponenten för e-leverans utvecklades parallellt och på ett konsekvent sätt med tjänstepaketet för e-fakturering inom ramen för FSE. Komponenten för e-fakturering tillhandahöll viktiga verktyg för att underlätta och validera överensstämmande genomförande av den europeiska e-faktureringsstandarden i it-system och it-tjänster, medan komponenten för e-leverans tillhandahöll tekniska specifikationer och standarder, installerbar programvara och stödtjänster för att skapa ett nätverk av noder för utbyte av e-fakturor samt andra säkra digitala datautbyten. Vissa e-faktureringslösningar använde eDelivery som överföringsmetod.

Kommissionens nuvarande verksamhet tillsammans med internationella partner är dessutom förenlig med direktivet, både i de formella förhandlingarna och i bilaterala dialoger. EU-modellen PINT (Peppol-baserad) har antagits i flera länder utanför EU, däribland Australien, Japan, Malaysia, Nya Zeeland och Singapore. När det gäller USA har ramarna för utbyte av e-fakturor i EU och USA en betydande grad av kompatibilitet. Den amerikanska e-fakturans profiler modellerades efter den europeiska standarden för att säkerställa en hög grad av anpassning till stöd för interoperabilitet och samtidigt uppfylla kraven på den amerikanska affärsmarknaden. På samma sätt inledde Taiwan och EU en lagstiftningsdialog om e-fakturering i juli 2023.

Slutligen ligger direktivet i linje med den övergripande europeiska standardiseringspolitiken genom att stödja utvecklingen och underhållet av den europeiska e-faktureringsstandarden, som finansieras av kommissionen.

När det gäller europeiskt mervärde råder bred enighet bland EU:s medlemsstater om att direktivet har förbättrat den inre marknadens funktion sedan det antogs 2014.

Ur de nationella myndigheternas perspektiv består EU:s viktigaste bidrag i att minska hindren för gränsöverskridande offentlig upphandling genom att begränsa framväxten av olika nationella standarder för e-fakturering. Enligt direktivet skulle offentliga förvaltningar i hela EU ta emot och behandla e-fakturor som utfärdats inom ramen för kontrakt som omfattas av EU:s direktiv om offentlig upphandling, förutsatt att de uppfyller den europeiska e-faktureringsstandarden. Denna direktivframkallade åtgärd har inte bara förhindrat fragmenteringen av den inre marknaden, utan har också främjat interoperabilitet för e-

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

fakturering i hela EU.

Utöver en omedelbar inverkan på området för offentlig upphandling har direktivet spelat en avgörande roll för att främja ytterligare harmonisering av e-faktureringslösningar och upplägg i transaktioner mellan företag. Genom direktivet fastställdes en gemensam grund för standarder och praxis för e-fakturering inom EU, vilket har främjat utvecklingen inom transaktioner mellan företag, där EU-standarden kommer att återanvändas enligt förslagen om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern. För detta ändamål kommer den europeiska standarden för e-fakturering att utvecklas så att den omfattar alla användningsfall och tillgodoser behoven inom specifika sektorer. Europeiska standardiseringskommitténs tekniska kommitté TC434 ansvarar för att se till att den europeiska standarden är ändamålsenlig före utgången av 2024.

Slutligen anses direktivet ha skapat ett internationellt mervärde genom att främja global interoperabilitet. Detta exemplifieras av att Peppols interoperabilitetsram har antagits även utanför EU, bland annat i Australien, Japan, Malaysia, Nya Zeeland och Singapore, vilket ytterligare utvidgar direktivets positiva effekter.

SLUTSATSER

Inom ramen för direktivet har betydande framsteg gjorts när det gäller att undanröja hinder på den inre marknaden och handelshinder som beror på att det finns olika nationella regler och standarder för e-fakturering.

Därför har det bedömts att direktivet har medfört positiva effekter när det gäller gränsöverskridande interoperabilitet och införande av e-fakturering vid offentlig upphandling. Direktivets huvudsakliga förväntade effekt – interoperabilitet – förbättrades, eftersom e-fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för e-fakturering måste godtas av alla offentliga upphandlare. Detta ledde i sin tur till den andra förväntade effekten, nämligen en ökad användning av e-fakturering.

EU:s insatser för e-fakturering vid offentlig upphandling stödde harmonisering och interoperabilitet mellan tekniska krav och standarder, vilket förhindrar ytterligare fragmentering på den inre marknaden. Interoperabilitet har uppnåtts på semantisk nivå och syntaxnivå genom inrättandet av en europeisk standard för e-fakturering. Medlemsstaternas genomförande av direktivet visade dock att frågan om interoperabilitet på överföringsnivå är en avgörande faktor för full interoperabilitet.

Ökad användning av e-fakturering i Europa var den förväntade andra effekten av direktivet. Tillgången till en europeisk standard och skyldigheten för offentliga myndigheter att godta e-fakturor som uppfyller kraven förväntades avsevärt öka användningen av e-fakturering, dock beroende på affärsbeslut. När det gäller offentlig upphandling visade resultaten att ett fullständigt antagande av e-fakturering endast uppnås (eller kommer att uppnås) i de medlemsstater som föreskriver e-fakturering för företag till myndigheter eller i digitalt mogna medlemsstater. Användningen av e-fakturering har i allmänhet ökat, men e-fakturering utgör ännu endast en mindre del av alla transaktioner.

På det hela taget har direktivet om e-fakturering gett ett betydande värde på EU-nivå, men utmaningar kvarstår. Det krävs därför ytterligare insatser för att främja införandet av e-fakturering i EU och interoperabiliteten.