EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.6.26.
SWD(2013) 223 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat
Az Európai Parlament és a Tanács irányelve

az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés 3

1. Eljárási kérdések és az érdekelt felekkel folytatott konzultációk 3

2. Szakpolitikai háttér, a probléma meghatározása és a szubszidiaritás 3

3. A kezdeményezés célkitűzései 5

4. Szakpolitikai lehetőségek 5

5. Hatásvizsgálat 6

6. A szakpolitikai lehetőségek összehasonlítása 8

7. Figyelemmel kísérés és értékelés 10

BEVEZETÉS

A jelen hatásvizsgálat egy olyan lehetséges uniós kezdeményezés hatásait tekinti át, amely a belső piac széttöredezésének megakadályozása érdekében fokozná az e-számlázás átjárhatóságát az Európai Unióban a közbeszerzések területén.

1. ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK ÉS AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK

A Bizottság a közeljövő prioritásának tekinti az e-számlázás közbeszerzések területén való alkalmazásának előmozdítását. Ez tükröződik a közbeszerzések területén való e-számlázásra vonatkozó kulcsintézkedésnek a második egységes piaci intézkedéscsomagba történő felvételében.

E hatásvizsgálat külső kutatás elemzésén, az érdekelt felekkel folytatott konzultációkon és egy több mint 700 választ begyűjtő online felmérésen alapul.

2. SZAKPOLITIKAI HÁTTÉR, A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA ÉS A SZUBSZIDIARITÁS

A jelen kezdeményezés kizárólag a 2004/17/EK, 2004/18/EK és 2009/81/EK irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzéseket érinti.

2.1. A probléma meghatározása

A számlák közbeszerzések területén való cseréjére tekintettel a fő problémaforrás, hogy több nem átjárható e-számlázási szabvány létezik az Európai Unióban. E problémaforrást tágabb összefüggésbe kell helyezni, amelyben az e-számlázás használatának ösztönzésére irányuló erőfeszítések és az e-számlázás sok előnyének széleskörű elismertsége ellenére az állami szektor az Európai Unióban meglehetősen tartózkodó volt. Az e-számlázás használatának előmozdításáról vagy bevezetéséről döntő tagállamok gyakran saját műszaki megoldásaikkal álltak elő, amelyek külön nemzeti szabványon alapulnak; ez csak súlyosbítja az átjárhatósággal kapcsolatos problémát, mivel egyre újabb szabványok jelennek meg a piacon.

2.1.1. Probléma (P1) – túlzott összetettség és jogi bizonytalanság a vállalkozások számára

Az, hogy az Európai Unióban sok különböző e-számlázási követelmény és szabvány létezik, túlzott összetettséggel és jogi bizonytalansággal jár a vállalkozások számára abban az esetben, ha számlákat bocsátanak ki másik tagállamba. Az uniós e-számlázási piacon fennálló összetett helyzetet a szállítók terhesnek tekintik, és az az e-számlák más tagállambeli el nem fogadásának kockázatát idézi elő.

2.1.2. Probléma (P2) – magasabb költségek a vállalkozások számára

Mivel az Európai Unióban létező többféle e-számlázási követelmény, szabvány, megoldás és hálózat/platform nem átjárható, és mivel a piacon nem áll rendelkezésre közös szabvány, a határokon átnyúló közbeszerzési tevékenységeket végezni kívánó vállalkozásoktól gyakran egy új szabvány támogatását kívánják meg minden egyes alkalommal, amikor azok egy új piacra lépnek. Ez emeli a költségeket, függetlenül attól, hogy a számlákat közvetlenül vagy szolgáltatókon keresztül nyújtják-e be. A vállalkozások e magasabb működési költségei a

vevőkre is negatív hatást gyakorolnak, mivel magasabb árakat kell felszámítani termékeikért vagy szolgáltatásaikért.

2.1.3. Következmények

A túlzott összetettség/jogi bizonytalanság és a magasabb működési költségek a vállalkozások számára piacra lépési akadályokat képezhetnek a határokon átnyúló közbeszerzések esetében. Ahol azt alkalmazzák az Európai Unióban, az e-számlázás többnyire külön – gyakran nemzeti – hálózatokra korlátozódik, „e-számlázási szigeteket" alakítva ki a belső piacon. E problémák attól is visszatarthatják a vállalkozásokat, hogy más tagállamokban nyújtsanak be közbeszerzési pályázatot, ami azt jelenti, hogy a vállalkozások lehetséges üzleti lehetőségeket mulasztanak el azon különleges e-számlázási követelmények miatt, amelyeknek nem képesek megfelelni, vagy amelyeket túl költségesnek ítélnek. A nemzeti e-számlázási rendszerek fölénye végezetül alacsonyabb mértékű határokon átnyúló pályázást, kevesebb részt vevő vállalkozást és ezért kisebb mértékű versenyt jelent, ami másfelől a belső piac hatékonyságot nélkülöző működését eredményezi.

2.2. Alapforgatókönyv

Új uniós intézkedés hiányában az e-számlázás közbeszerzések területén való bevezetése az Európai Unióban lassú és egyenletes tempóban folytatódna, egyre több nemzeti szabvány piaci megjelenésével. Nincs garancia arra, hogy a tagállamok átjárható megoldások mellett fognak dönteni – a legújabb tapasztalatok ennek ellenkezőjét sugallják. Így fennáll a kockázata annak, hogy a közbeszerzések területén való e-számlázás az Európai Unióban fokozottan összetetté és költségessé válik, mivel a vevőknek, szállítóknak és szolgáltatóknak növekvő számú nemzeti követelménynek és szabványnak kell megfelelniük. A piacra lépési akadályok nem csak fennmaradnának, de akár fokozódhatnának is.

2.3. Jogalap és szubszidiaritás

Az Európai Uniónak a belső piac működésének biztosítását szolgáló intézkedések elfogadásához való joga az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikkéből ered.

A közbeszerzések területén való e-számlázással kapcsolatos uniós intézkedést a szubszidiaritással kapcsolatos okok indokolják. A tagállamok által tett intézkedések súlyosbították az átjárhatatlansági problémát, mivel több e-számlázási szabvány jelent meg a piacon (további átjárhatatlansági költségeket és összetettséget generálva).

Az irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzési ügyletek határokon átnyúló érdekei és az e-számlázás ezen ágazatban történő bevezetésére irányuló folyamatban lévő nemzeti kezdeményezések miatt a közbeszerzések területén való e-számlázással kapcsolatos uniós intézkedés lenne a legmegfelelőbb módja az átjárhatóság fejlesztésének és a belső piac további széttöredezése megakadályozásának. A tagállamok ezt nem végezhetik el maguk, mivel az ilyen intézkedések nem garantálnák a gazdasági szereplők számára az átjárhatóságot, és nem számolnák fel a piacra lépési akadályokat.

3. A KEZDEMÉNYEZÉS CÉLKITŰZÉSEI

3.1. Általános célkitűzések

A jelen kezdeményezés elsődleges célkitűzése a belső piac működésének javítása a határokon átnyúló közbeszerzések területén az e-számlázási szabványok elégtelen átjárhatósága által előidézett piacra lépési akadályokat mérséklő mechanizmusok elfogadása útján.

3.2. Konkrét célkitűzések

Az általános célkitűzés eléréséhez hozzájáruló konkrét célkitűzések a következők:

(1) az összetettség csökkentése és a világosság és jogbiztonság növelése a gazdasági szereplők számára annak lehetővé tétele útján, hogy számláikat általuk ismert és széles körben elfogadott szabványok szerint küldjék meg;

(2) a működési költségek – mint például a többféle e-számlázási szabvány és rendszer támogatásával kapcsolatos költségek – csökkentése a határokon átnyúló közbeszerzésekben részt vevő gazdasági szereplők számára.

3.3. Operatív célkitűzések

A következő operatív célkitűzés azonosítására került sor:

- A feltételek megteremtése a közbeszerzések területén való e-számlázásra vonatkozó olyan műszaki szabvány vagy szabványok kialakításához, amelyek biztosítják a határokon átnyúló átjárhatóságot – más szóval olyan feltételek megteremtése, amelyek között az e-számlázási rendszerek közötti kommunikáció és megfeleltetés kevésbé lesz forrásigényes, lehetővé téve a vevők és eladók számára, hogy a közbeszerzések területén a legalacsonyabb költségek mellett és minimális bonyolultsággal cseréljenek számlát.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

	Egy új európai szabvány piaci bevezetése	A tagállamoknak az új európai szabvánnyal összhangban kell elfogadniuk a számlákat	Csak az új európai szabvány alkalmazható
(1) lehetőség: Nincs új uniós intézkedés	*NEM*	*NEM*	*NEM*
(2) lehetőség: Szabad választási megközelítés	**IGEN**	*NEM*	*NEM*
(3) lehetőség: Szelektív áttérés az	**IGEN**	NEM/IGEN	*NEM*

e-számlázásra		(IGEN – csak ha a tagállam vagy az ajánlatkérő kötelezővé teszi az e-számlázás használatát)	
(4) lehetőség: Kötelező elfogadás	**IGEN**	**IGEN**	*NEM*
(5) lehetőség: Teljes harmonizáció	**IGEN**	**IGEN**	**IGEN**

5. HATÁSVIZSGÁLAT

Az e-számlázás területén fennálló piacra lépési akadályok megszüntetése főként gazdasági hatásokkal járna mind a költségek, mind a hasznok tekintetében, az utóbbi nagyobb jelentősége mellett. Az elsődleges hatásokat további „másodlagos" hatások egészítenék ki, mivel a fokozottabb átjárhatóság minden valószínűség szerint az e-számlázás fokozottabb bevezetésével járna. E másodlagos hatások gazdasági, társadalmi és környezeti jellegű hatások lennének.

5.1. Elsődleges hatások

E hatások mértéke a választott lehetőségtől függ – minél több felhasználó csatlakozik egy egységes megoldáshoz, annál kevesebb piacra lépési akadály marad fenn.

Egy közös szabvány létrehozása minden, az új szabályokat alkalmazó ajánlatkérővel kapcsolatba kerülő vállalkozás számára megoldaná az átjárhatóság problémáját. Egyetlen átjárható és általánosan elfogadott európai szabvány rendelkezésre állása mérsékelné a külföldi üzletkötés bonyolultságát, és nagyobb jogbiztonságot biztosítana a vállalkozások számára. Az a sok különböző e-számlázási szabvány támogatásának szükségességéből eredő költségeket is csökkentené. A vállalkozások számára további megtakarítási lehetőség adódhat az e-számlázási ügyletekkel kapcsolatos árazási rendszerek és piaci struktúrák némi átalakításából.

Az új európai e-számlázási szabvány használatát megkívánó bármely intézkedés némi végrehajtási költséggel járna a vállalkozások, az ajánlatkérők és a tagállamok számára. E költségeknél mindazonáltal többet nyomnának a latban a várható hasznok, például az e-számlázásból eredő működési megtakarítások, a közbeszerzések területén a fokozott verseny miatt kialakuló alacsonyabb árak.

5.2. Másodlagos hatások

Az új európai e-számlázási szabvány elfogadása másodlagos hatásokkal is járhat az e-számlázás közbeszerzések területén való fokozott bevezetése révén. Az e-számlázás alkalmazásának e fokozódása bizonyos gazdasági, társadalmi és környezeti hatások forrásává válna.

5.2.1. Gazdasági, környezeti és társadalmi hatások

Az e-számlázás elterjedésének fokozódása által kiváltott gazdasági hatások a közbeszerzés körében várt megtakarítások által kiváltott, a gazdaságban tapasztalható megtakarításokhoz kapcsolódnának (például a vevők és eladók működési költségeinek csökkenése, fokozott átláthatóság, rövidebb kifizetési idők). A társadalmi hatások várhatóan semlegesek lesznek. A környezeti hatások várhatóan pozitívak lesznek – azok mindenekelőtt alacsonyabb mértékű papírfelhasználásban és alacsonyabb CO2-kibocsátásban nyilvánulnának meg.

5.2.2. Az adminisztratív terhek csökkentése

A számlázási adatok elektronikus elérhetősége egyszerűsítené az ellenőrzést és a tagállami adóhatóságok általi adóbeszedést, valamint a vállalkozás által készítendő jelentések elkészítését. Ez másfelől csökkentené a vállalkozások adminisztratív terheit. Amiatt, hogy az ilyen adminisztratív követelmények súlyosabban terhelik a kisebb vállalkozásokat, e csökkentés különösen a kkv-k számára lenne előnyös.

5.3. A különböző szakpolitikai lehetőségek hatásai

5.3.1. (1) lehetőség – Nincs új uniós intézkedés

E lehetőséget az alapforgatókönyv ismerteti.

5.3.2. (2) lehetőség – Szabad választási megközelítés

Új európai e-számlázási szabványt fejlesztenének ki és ajánlanának a közbeszerzések területén történő használatra, de az e-számlák európai szabvány szerinti elfogadása az egyes tagállamok és/vagy ajánlatkérők mérlegelési jogkörébe tartozna. A piacra lépési akadályok fennmaradnának. A vállalkozások költségterhe nem csökkenne, mivel arra lennének kényszerítve, hogy egy időben több e-számlázási szabványt alkalmazzanak. Ha nem teszik ezt, lehetséges üzleti lehetőségektől esnének el.

A jelen kezdeményezés célkitűzése nem lenne elérhető, mivel az átjárhatóság továbbra is problematikus maradna. Másodlagos hatások kizárólag az e-számlázásra való átállás mértékének megfelelő mértékben jelentkeznének, de e lehetőség önkéntes jellege miatt e folyamat méretét nehéz megbecsülni.

5.3.3. (3) lehetőség – Szelektív áttérés az e-számlázásra

Azoknak a tagállamoknak, amelyek saját kezdeményezésükre kötelezővé teszik az e-számlázást a közbeszerzések területén, el kellene fogadniuk az új európai szabvány szerinti elektronikus számlákat. Ez csökkentené az e-számlázás költségeit és összetettségét a vállalkozások számára, amelyek így már képesek lennének egységes szabvány szerint elektronikus számlákat küldeni bármely ajánlatkérőnek, amely kötelezővé teszi az e-számlázást. Fokozódna az átjárhatóság, de az alkalmasint nem lenne biztosított azon tagállamokban, amelyekben de facto megkövetelik a kötelező e-számlázás bevezetését, de az jogi szempontból (de jure) nem kötelező. A vállalkozásokat sújtó jogbizonytalanság fennmaradhat.

A tagállamok egyenlőtlen bánásmódban részesülnének: azoknak, amelyek már alkalmazzák az e-számlázást a közbeszerzések területén, alkalmazkodniuk kellene az új szabványhoz,

miközben azoknak, amelyek még nem alkalmazzák azt, nem lenne kötelező átállniuk, és akár el is rettenhetnének attól, hogy ezt gyorsan megtegyék.

A másodlagos hatásokat nehéz megjósolni. Hosszú időbe kerülhet, hogy minden tagállam átálljon az e-számlázásra a közbeszerzések területén. A nagyobb költséghatékonyságból és a közbeszerzések területén előálló fokozott versenyből eredő megtakarításokból fakadó lehetséges hasznok nem vagy csak nagyon lassan jelentkeznének.

5.3.4. (4) lehetőség – Kötelező elfogadás

Új közös európai szabványt fejlesztenének ki és tennének hozzáférhetővé minden gazdasági szereplő által történő használatra. Az ezen szabványnak megfelelő e-számlák minden ajánlatkérő általi elfogadása kötelező lenne a közbeszerzések területén, a létező műszaki megoldások lecserélése nélkül.

Az operatív célkitűzés gyorsan megvalósulna: az európai szabványnak megfelelő e-számlák elfogadásának követelménye hatékonyan biztosítaná az átjárhatóságot, és így a rendelkezések hatálybalépésének napjától megszüntetné a piacra lépési akadályokat. Az ezenkívül megfelelő, egységes megoldást és útmutatást nyújthat azon tagállamoknak, amelyek még nem vezették be az e-számlázást.

A vállalkozások számára e lehetőség bizonyosságot jelentene abban a tekintetben, hogy minden munka és költség viszonylag rövid időn belül amortizálódik. Annak tudata, hogy az egyetlen egységes megoldásba történő befektetés lehetővé fogja tenni az e-számlák bármely ajánlatkérőnek bármely tagállamba történő megküldését, alighanem meggyőző tényezőnek bizonyul majd az e-számlázásra történő átállást illetően.

Másodlagos hatások csak az e-számlázásra való átállás mértékének megfelelő mértékben jelentkeznének. Mivel egy közös szabvány rendelkezésre állása alighanem több piaci szereplőt bátorít majd e lépés megtételére, e folyamat mérete alighanem jelentősebb lesz, mint az előző lehetőségek esetében.

5.3.5. (5) lehetőség – Teljes harmonizáció

A továbbiakban nem lenne lehetőség a számlák jelenleg létező szabványok szerinti kibocsátására. Jóllehet e megközelítés teljes mértékben harmonizálná az e-számlázást az Európai Unióban, a nemzeti e-számlázási rendszereket már kifejlesztett tagállamokban eszközölt befektetések kárba vesznének. E megközelítés ezenkívül igen zavart keltő és költséges lenne a szolgáltatók számára, mivel teljesen át kellene alakítaniuk rendszereiket. E megközelítés végezetül erős politikai ellenállásba ütközne azon tagállamok részéről, amelyek már bevezettek e-számlázási rendszereket.

6. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A különböző lehetőségek elemzése a következő eredményekkel járt:

Szakpolitikai lehetőségek	Célkitűzés – a közbeszerzések területén való e-számlázás átjárhatóságának fejlesztése/előmozdítása		
	EREDMÉNYESSÉG	**HATÉKONYSÁG**	**KOHERENCIA[1]**
(1) lehetőség: Nincs új uniós intézkedés	0	0	0
(2) lehetőség: Szabad választási megközelítés	(+ / ?)	(≈)	(?)
(3) lehetőség: Szelektív áttérés az e-számlázásra	(+)	(+)	(- / ?)
(4) lehetőség: Kötelező elfogadás	(+ +)	(+)	(+ / ?)
(5) lehetőség: Teljes harmonizáció	(+ +)	(- -)	(≈)

A hatás mértéke az alapforgatókönyvhöz viszonyítva (az alapforgatókönyvet a 0 jelzi): ++ erősen pozitív; + pozitív; – – erősen negatív; – negatív; ≈ marginális/semleges; ? bizonytalan; n.a. nem alkalmazható

A (4) lehetőség tűnik a legmegfelelőbb választásnak:

- E lehetőség megszüntetné a jelenlegi széttöredezést, és biztosítaná a belső piac megfelelő működését.
- Mivel az e-számlázásra való áttérésre a vállalkozás kezdeményezésére kerülne sor, az nem keletkeztetne szükségtelen költségeket. Ez tiszteletben tartaná a szubszidiaritás és az arányosság elvét is.
- Az e-számlázásra való szélesebb körű áttérés előmozdítása folytán e lehetőség az e-számlázás által kínált hatékonyságnövekedés és gazdasági megtakarítások teljes skáláját magában foglalná.
- Annak révén, hogy e lehetőség lehetővé teszi a vállalkozások és ajánlatkérők számára a létező nemzeti számlázási rendszerek további használatát, mindkét csoport számára csökkenti az áttérés költségeit és zavarait.

2017-es vagy 2018-as határidő javasolt az új európai szabvány szerinti e-számlák kötelező elfogadásának bevezetésére. E határidő tükrözi az érdekelt felek gyors előrelépés iránti óhaját, és összhangban áll a kötelező e-közbeszerzés megindításának a közbeszerzésről szóló felülvizsgált irányelvekre vonatkozó tervezetekben foglalt várható időpontjával.

[1] A koherencia értékelésére a másodlagos hatásokat (vagyis az e-számlázás fokozott bevezetése által előidézett hatásokat) és azon mértéket is figyelembe véve került sor, amilyen mértékben a lehetőségek koherensek más uniós szakpolitikákkal (különösen az e-közbeszerzési kezdeményezéssel és a késedelmes fizetésekről szóló irányelv célkitűzéseivel).

7. FIGYELEMMEL KÍSÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

Az ajánlatkérőket, vállalkozásokat vagy tagállamokat a figyelemmel kíséréshez használt információk összegyűjtése miatt terhelő további (adminisztratív) terhek elkerülése érdekében a javasolt indikátorok főként már létező adatforrásokra (például HL/TED, Eurostat) vagy az érdekelt felek (például e-számlázással foglalkozó szolgáltatók) által üzleti tevékenységük során már összegyűjtött adatokra támaszkodnak. Létezik mindazonáltal néhány adatrés, amely a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság által elvégzendő további kutatást (célzott tanulmányok és felmérések) igényel majd.