COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoţeşte documentul

Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului

privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice

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

CUPRINS

Introducere 3

1. Aspecte procedurale și consultarea părților interesate 3

2. Contextul politic, definirea problemei și subsidiaritatea 3

3. Obiectivele inițiativei 5

4. Opțiuni de politică 5

5. Evaluarea impactului 6

6. Compararea opțiunilor 8

7. Monitorizare și evaluare 10

INTRODUCERE

Prezenta evaluare a impactului analizează efectele unei posibile inițiative a UE care ar îmbunătăți interoperabilitatea facturării electronice în domeniul achizițiilor publice în întreaga Uniune Europeană, cu scopul de a elimina fragmentarea pieței interne.

1. ASPECTE PROCEDURALE ȘI CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE

Întreprinderea de acțiuni în vederea promovării adoptării facturării electronice în sectorul achizițiilor publice este considerată de Comisie ca fiind o prioritate pentru viitorul apropiat. Aceasta se reflectă în includerea unei acțiuni-cheie privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice în Actul privind piața unică II.

Prezenta evaluare a impactului se bazează pe analiza cercetărilor externe, pe consultările cu părțile interesate și pe un chestionar online la care s-au primit peste 700 de contribuții.

2. CONTEXTUL POLITIC, DEFINIREA PROBLEMEI ȘI SUBSIDIARITATEA

Prezenta inițiativă vizează numai achizițiile publice care intră sub incidența Directivei 2004/17/CE, a Directivei 2004/18/CE și a Directivei 2009/81/CE.

2.1. Definirea problemei

Existența mai multor standarde privind facturarea electronică care nu sunt interoperabile în cadrul UE reprezintă principala sursă a problemelor în ceea ce privește schimbul de facturi în domeniul achizițiilor publice. Sursa problemelor menționată mai sus se încadrează într-un context mai larg în care, în pofida eforturilor depuse pentru a stimula utilizarea facturării electronice și în pofida recunoașterii la scară largă a numeroaselor sale beneficii, se constată o lipsă de reacție a administrațiilor publice din UE. Statele membre care au luat decizia de a facilita sau de a impune utilizarea facturării electronice au recurs frecvent la propriile soluții tehnice, pe baza unui standard național separat — ceea ce nu face decât să agraveze problema interoperabilității, având în vedere apariția unui număr și mai mare de noi standarde pe piață.

2.1.1. Problema (P1) — complexitate excesivă și insecuritate juridică pentru întreprinderi

Existența a numeroase cerințe și standarde diferite privind facturarea electronică în UE are ca rezultat un grad excesiv de complexitate și de incertitudine juridică pentru întreprinderi în momentul emiterii de facturi către un alt stat membru. Situația complexă de pe piața facturării electronice din UE este considerată împovărătoare de către furnizori și prezintă riscul de neacceptare a facturilor electronice în alte state membre.

2.1.2. Problema (P2) — costuri mai ridicate pentru întreprinderi

Din moment ce numeroasele cerințe, standarde, soluții și rețele/platforme de facturare electronică existente în UE nu sunt interoperabile și având în vedere că pe piață nu este disponibil niciun standard comun, întreprinderile care doresc să desfășoare activități de achiziții transfrontaliere sunt adesea obligate să fie compatibile cu câte un nou standard de fiecare dată când accesează o piață nouă. Aceasta mărește costurile, indiferent dacă facturile sunt prezentate direct sau prin intermediul furnizorilor de servicii. De asemenea, costurile de

exploatare mai ridicate pentru întreprinderi au un efect negativ asupra cumpărătorilor, din moment ce întreprinderile sunt nevoite să perceapă prețuri mai mari pentru produsele sau serviciile acestora.

2.1.3. Consecințe

Complexitatea/incertitudinea juridică excesivă și costurile de exploatare mai ridicate pentru întreprinderi pot constitui bariere în calea accesului la piață în domeniul achizițiilor publice transfrontaliere. În cazul în care achizițiile au loc în cadrul UE, facturarea electronică este în cea mai mare parte limitată la rețele separate – adesea naționale, creând astfel „insule de facturare electronică" în cadrul pieței interne. De asemenea, astfel de probleme ar putea descuraja întreprinderile de la a participa la procedurile de ofertare în domeniul achizițiilor publice organizate în alte state membre, ceea ce înseamnă că întreprinderile ar renunța la posibile oportunități de afaceri din cauza cerințelor specifice de facturare electronică pe care nu le pot respecta sau pe care le consideră prea costisitoare. În fine, predominanța regimurilor naționale de facturare electronică înseamnă mai puține proceduri de ofertare transfrontaliere, mai puține întreprinderi participante, cu alte cuvinte o concurență mai scăzută, care, la rândul său, se traduce printr-o funcționare ineficientă a pieței interne.

2.2. Scenariul de referință

În cazul în care nu se întreprinde nicio acțiune nouă din partea UE, adoptarea facturării electronice în sectorul achizițiilor publice din UE ar continua într-un ritm lent și constant, iar pe piață ar apărea tot mai multe standarde naționale. Nu există nicio garanție că statele membre vor opta pentru soluții interoperabile – experiența recentă sugerează contrariul. Prin urmare, facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice în UE riscă să devină din ce în ce mai complexă și mai costisitoare, deoarece cumpărătorii, furnizorii și prestatorii de servicii ar trebui să țină seama de un număr din ce în ce mai mare de cerințe și standarde naționale. Astfel, barierele în calea accesului la piață nu numai că ar continua să existe, dar ar putea chiar să crească.

2.3. Temeiul juridic și subsidiaritatea

Dreptul Uniunii Europene de a lua măsuri pentru a asigura funcționarea pieței interne decurge din articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Acțiunea UE în domeniul facturării electronice în sectorul achizițiilor publice este justificată din motive de subsidiaritate. Acțiunile întreprinse de statele membre au condus la agravarea problemei interoperabilității, determinând apariția pe piață a mai multor standarde de facturare electronică (care generează creșterea costurilor și a complexității interoperabilității).

Având în vedere dimensiunea transfrontalieră a tranzacțiilor legate de achizițiile publice reglementate de directivele menționate și inițiativele naționale de introducere a facturării electronice în acest sector aflate în derulare, o acțiune a UE privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice ar fi metoda cea mai adecvată pentru îmbunătățirea interoperabilității și prevenirea fragmentării și mai accentuate a pieței interne. Acest lucru nu poate fi realizat de către statele membre pe cont propriu, întrucât astfel de acțiuni nu ar garanta interoperabilitatea pentru operatorii economici și nici nu ar elimina barierele din calea accesului la piață.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI

3.1. Obiective generale

Obiectivul principal al prezentei inițiative este de a îmbunătăți funcționarea pieței interne prin introducerea de mecanisme care ar diminua barierele în calea accesului la piețele de achiziții publice transfrontaliere, generate de lipsa interoperabilității standardelor de facturare electronică.

3.2. Obiective specifice

Obiectivele specifice care contribuie la realizarea obiectivului general sunt următoarele:

(1) reducerea complexității și îmbunătățirea clarității și a securității juridice pentru operatorii economici, oferindu-le posibilitatea de a trimite facturile prin utilizarea de standarde cu care aceștia sunt familiarizați și care vor fi acceptate la scară largă;

(2) costuri operaționale mai scăzute pentru operatorii economici care participă la achizițiile publice transfrontaliere, cum ar fi costul pe care îl presupune susținerea mai multor standarde și sisteme de facturare electronică.

3.3. Obiective operaționale

S-a identificat următorul obiectiv operațional:

- crearea de condiții pentru apariția unei (unor) soluții tehnice pentru facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice care să asigure interoperabilitatea transfrontalieră – cu alte cuvinte, crearea de condiții în care comunicarea și corespondența între sistemele de facturare electronică să presupună o utilizare mai redusă a resurselor, astfel încât cumpărătorii și vânzătorii să poată schimba facturi în domeniul achizițiilor publice la cele mai mici costuri și cu un grad minim de complexitate.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

	Se propune un nou standard european pe piață	Statele membre trebuie să accepte facturile conforme cu noul standard european	Numai noul standard european este permis
Opțiunea (1): Nicio acțiune nouă din partea UE	*NU*	*NU*	*NU*
Opțiunea (2): Abordare bazată pe	**DA**	*NU*	*NU*

alegerea liberă			
Opțiunea (3): Conversia selectivă la facturarea electronică	**DA**	NU/DA (DA — numai în cazul în care un stat membru sau o autoritate contractantă impune utilizarea facturării electronice)	*NU*
Opțiunea (4): Acceptarea obligatorie	**DA**	**DA**	*NU*
Opțiunea (5): Armonizarea deplină	**DA**	**DA**	**DA**

5. EVALUAREA IMPACTULUI

Eliminarea barierelor în calea accesului la piață în domeniul facturării electronice ar genera, în principal, impacturi economice atât în materie de costuri, cât și în materie de beneficii, acestea din urmă fiind mai semnificative. Impacturile principale ar fi însoțite de impacturi „secundare” suplimentare, dat fiind faptul că îmbunătățirea interoperabilității s-ar traduce, cel mai probabil, prin creșterea gradului de adoptare a facturării electronice. Acestea ar fi impacturi de natură economică, socială și de mediu.

5.1. Impacturi principale

Amploarea impacturilor ar depinde de opțiunea aleasă — cu cât există mai mulți utilizatori care se aliniază la o soluție unică, cu atât rămân mai puține bariere în calea accesului la piață.

Instituirea unui standard comun ar soluționa problema interoperabilității pentru toate întreprinderile care relaționează cu autoritățile contractante care aderă la noile norme. Disponibilitatea unui standard european interoperabil și acceptat în unanimitate ar atenua complexitatea desfășurării afacerilor în străinătate și ar oferi securitate juridică sporită pentru întreprinderi. De asemenea, aceasta ar reduce costurile care rezultă din necesitatea de a susține mai multe standarde diferite de facturare electronică. Posibilele economii suplimentare pentru întreprinderi pot proveni din anumite adaptări ale sistemelor de tarifare și ale structurilor de piață pentru transmiterea facturilor electronice.

Orice măsură care prevede utilizarea unui nou standard european pentru facturarea electronică ar genera anumite costuri de punere în aplicare pentru întreprinderi, autoritățile contractante și statele membre. Cu toate acestea, costurile menționate ar fi compensate de beneficiile preconizate, și anume economii operaționale rezultate din facturarea electronică și din prețuri mai scăzute în domeniul achizițiilor publice ca urmare a concurenței îmbunătățite.

5.2. Impacturi secundare

Adoptarea noului standard european pentru facturarea electronică poate genera impacturi secundare prin creșterea gradului de adoptare a facturării electronice în sectorul achizițiilor publice. Creșterea utilizării facturării electronice ar fi sursa anumitor impacturi economice, sociale și asupra mediului.

5.2.1. Impacturi economice, de mediu și sociale

Impacturile economice ale gradului crescut de adoptare a facturării electronice ar fi legate de câștiguri pentru economie generate de economiile preconizate în cadrul ciclului de achiziții publice (și anume, reducerea costurilor de operare pentru cumpărători și vânzători, transparență sporită, perioade mai scurte de prelucrare a plății). Se preconizează că impacturile sociale sunt neutre. Se așteaptă ca impacturile asupra mediului să fie pozitive — mai presus de toate, acestea s-ar traduce printr-o utilizare redusă a hârtiei și prin scăderea emisiilor de CO_2.

5.2.2. Reducerea sarcinii administrative

Disponibilitatea datelor de facturare pe cale electronică ar simplifica procedurile de audit și de colectare a impozitelor de către autoritățile fiscale ale statelor membre, precum și pregătirea oricăror rapoarte care trebuie să fie prezentate de către întreprindere. La rândul său, aceasta ar conduce la reducerea sarcinii administrative pentru întreprinderi. Datorită faptului că astfel de cerințe administrative au un impact mai mare asupra întreprinderilor mai mici, o astfel de reducere ar fi deosebit de avantajoasă pentru IMM-uri.

5.3. Impactul diferitelor opțiuni

5.3.1. Opțiunea (1) — Nicio acțiune nouă din partea UE

Această opțiune este descrisă în scenariul de referință.

5.3.2. Opțiunea (2) — Abordare bazată pe alegerea liberă

Un nou standard european pentru facturarea electronică ar fi elaborat și recomandat pentru utilizare în domeniul achizițiilor publice, însă acceptarea facturilor electronice conforme cu standardul european ar rămâne la latitudinea fiecărui stat membru și/sau autorități contractante. Barierele în calea accesului la piață nu ar dispărea. Costurile împovărătoare asupra întreprinderilor nu ar scădea, întrucât acestea ar fi obligate să mențină numeroase standarde de facturare electronică în același timp. În cazul în care optează să nu facă acest lucru, întreprinderile ar pierde posibile oportunități de afaceri.

Obiectivul prezentei inițiative nu ar fi realizat deoarece interoperabilitatea ar rămâne problematică. Impacturi secundare ar fi observate numai în măsura în care are loc o trecere la facturarea electronică, dar din cauza caracterului voluntar al acestei opțiuni, amploarea procesului este dificil de prevăzut.

5.3.3. Opțiunea (3) — Conversia selectivă la facturarea electronică

Statele membre care impun facturarea electronică în cadrul achizițiilor publice din proprie inițiativă ar fi obligate să accepte facturi electronice conforme cu noul standard european. Aceasta ar conduce la scăderea costurilor și a complexității facturării electronice pentru întreprinderi, care ar putea astfel să trimită facturi electronice într-un standard unic către orice autoritate contractantă care impune facturarea electronică. Interoperabilitatea ar fi facilitată, dar ar putea să nu fie asigurată în statele membre în care introducerea obligativității facturării electronice este necesară *de facto*, dar nu este impusă din punct de vedere juridic (*de jure*). Insecuritatea juridică pentru întreprinderi ar putea continua.

Statele membre ar fi tratate în mod inegal: cele care utilizează deja facturarea electronică în cadrul achizițiilor publice ar fi nevoite să se adapteze la noul standard, în timp ce statele care nu fac acest lucru nu ar fi obligate să treacă la acest tip de facturare, putând fi chiar descurajate de la o trecere rapidă.

Impacturile secundare sunt greu de prevăzut. Este posibil să fie necesară o perioadă de timp îndelungată pentru ca toate statele membre să treacă la facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice. Posibilele beneficii ale unei eficacități mai mari a costurilor și ale unor economii crescute rezultate din concurența sporită în domeniul achizițiilor publice nu s-ar materializa sau materializarea acestora ar fi foarte lentă.

5.3.4. Opțiunea (4) — Acceptarea obligatorie

Un nou standard european comun ar fi elaborat și pus la dispoziție spre utilizare de către toți operatorii de piață. Ar fi necesară acceptarea de către toate autoritățile contractante a facturilor electronice conforme cu noul standard în cadrul achizițiilor publice, însă fără înlocuirea soluțiilor tehnice existente.

Obiectivul operațional ar fi îndeplinit cu rapiditate: cerința de a accepta facturile electronice conforme cu standardul european ar garanta în mod eficace interoperabilitatea, prin urmare, ar elimina barierele din calea accesului la piață de la data intrării în vigoare a dispozițiilor. De asemenea, aceasta poate oferi o soluție prestabilită și orientări pentru statele membre care nu au pus încă în aplicare facturarea electronică.

În cazul întreprinderilor, această opțiune ar crea certitudinea că toate eforturile și cheltuielile vor fi amortizate într-o perioadă relativ scurtă de timp. Cunoașterea faptului că investiția într-o singură soluție va permite trimiterea de facturi electronice către orice autoritate contractantă în orice stat membru ar trebui să se dovedească un factor convingător pentru trecerea la facturarea electronică.

Impacturile secundare ar fi observate numai în măsura în care are loc o trecere la facturarea electronică. Având în vedere că disponibilitatea unui standard comun ar trebui să încurajeze mai mulți actori de pe piață să ia această decizie, amploarea procesului ar trebui să fie mai mare comparativ cu opțiunile precedente.

5.3.5. Opțiunea (5) — Armonizarea deplină

Facturile conforme cu standardele existente în prezent nu ar mai fi permise. Deși această abordare ar armoniza pe deplin facturarea electronică în cadrul UE, ar fi risipită orice investiție realizată în statele membre care au elaborat deja sisteme naționale de facturare electronică. De asemenea, această abordare ar avea efecte deosebit de negative și costisitoare pentru furnizorii de servicii, deoarece aceștia ar trebui să își redefinească în întregime sistemele. În cele din urmă, abordarea ar întâmpina o opoziție politică puternică din partea statelor membre care dispun deja de sisteme de facturare electronică.

6. COMPARAREA OPțIUNILOR

În urma analizării diferitelor opțiuni, s-au obținut următoarele rezultate:

Opțiuni de politică	Obiectiv — îmbunătățirea/facilitarea interoperabilității facturării electronice în domeniul achizițiilor publice		
	EFICACITATEA	**EFICIENȚA**	**COERENȚA**[1]
Opțiunea (1): Nicio acțiune nouă din partea UE	0	0	0
Opțiunea (2): Abordare bazată pe alegerea liberă	(+ / ?)	(≈)	(?)
Opțiunea (3): Conversia selectivă la facturarea electronică	(+)	(+)	(- / ?)
Opțiunea (4): Acceptarea obligatorie	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Opțiunea (5): Armonizarea deplină	(+ +)	(- -)	(≈)

Amploarea impactului în comparație cu scenariul de referință (referința este indicată prin 0): ++ puternic pozitiv; + pozitiv; – – puternic negativ; – negativ; ≈ marginal/neutru; ? nesigur; n.a. nu se aplică

Opțiunea (4) pare să fie cea mai adecvată alegere:

- Aceasta ar permite depășirea fragmentării existente și ar asigura buna funcționare a pieței interne.
- Întrucât tranziția la facturarea electronică ar avea loc din inițiativa întreprinderii, nu s-ar genera costuri inutile. De asemenea, aceasta ar respecta principiile subsidiarității și proporționalității.
- Prin inducerea unei tranziții mai îndelungate la facturarea electronică, aceasta ar capta pe deplin sporirea eficienței și economiile financiare oferite de facturarea electronică.
- Permițând întreprinderilor și autorităților contractante să utilizeze în continuare sistemele de facturare naționale existente, opțiunea ar reduce costurile și perturbarea tranziției pentru ambele grupuri.

Se propune ca termen-limită pentru trecerea la acceptarea obligatorie a facturilor electronice conforme cu noul standard european anul 2017 sau 2018. Acest interval de timp reflectă dorința părților interesate de a avansa rapid și este în concordanță cu data preconizată pentru lansarea achizițiilor publice electronice obligatorii care figurează în proiectele revizuite de directive privind achizițiile publice.

[1] Coerența este evaluată ținând seama, de asemenea, de impacturile secundare (și anume, impactul generat de creșterea gradului de adoptare a facturării electronice) și de măsura în care opțiunile sunt coerente cu alte politici ale UE (în special inițiativa privind achizițiile publice electronice și obiectivele prevăzute în Directiva privind combaterea întârzierii efectuării plăților).

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

În scopul evitării unor sarcini (administrative) suplimentare, aferente colectării informațiilor utilizate pentru monitorizare, pentru autoritățile contractante, întreprinderi sau statele membre, indicatorii propuși se bazează în principal pe surse de date existente (de exemplu, JO/TED, Eurostat) sau pe date deja colectate de părțile interesate (de exemplu, furnizori de servicii de facturare electronică) în cursul activităților lor economice. Cu toate acestea, există unele lacune informaționale, necesitând cercetări suplimentare (studii și anchete cu țintă precisă) care urmează să fie efectuate de DG MARKT.