EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek

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

OBSAH

Úvod 3

1. Procedurální otázky a konzultace se zúčastněnými stranami 3

2. Souvislosti politiky, vymezení problému a subsidiarita 3

3. Cíle iniciativy 4

4. Možnosti politiky 5

5. Posouzení dopadů 6

6. Srovnání možností 8

7. Sledování a hodnocení 9

ÚVOD

Toto posouzení dopadů se zabývá účinky případné iniciativy EU, jež by posílila interoperabilitu elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek v Evropské unii, a odstranila tak roztříštění vnitřního trhu.

1. PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY A KONZULTACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

Komise vnímá opatření na podporu využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek jako prioritu, jíž se chce zabývat v blízké budoucnosti. Odráží se to i v tom, že klíčové opatření týkající se elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek zařadila do Aktu o jednotném trhu II.

Toto posouzení dopadů vychází z analýzy externího výzkumu, konzultací se zúčastněnými stranami a internetového průzkumu, na který odpovědělo více než 700 účastníků.

2. SOUVISLOSTI POLITIKY, VYMEZENÍ PROBLÉMU A SUBSIDIARITA

Tato iniciativa se týká pouze zadávání veřejných zakázek, na které se vztahují směrnice 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES.

2.1. Vymezení problému

Hlavní příčinou problému, pokud jde o výměnu faktur při zadávání veřejných zakázek, je skutečnost, že v EU existuje značný počet norem elektronické fakturace, které nejsou interoperabilní. Výše zmíněnou příčinu je třeba vnímat v širších souvislostech: navzdory úsilí na podporu využívání elektronické fakturace a obecnému uznání mnoha jejích výhod zůstává veřejný sektor v EU k elektronické fakturaci poměrně nevstřícný. Členské státy, které přijaly rozhodnutí usnadňující nebo ukládající povinné používání elektronické fakturace, často přicházely s vlastním technickým řešením, založeným na samostatné vnitrostátní normě, což problém s interoperabilitou nadále zhoršovalo, protože počet nových norem na trhu stále vzrůstal.

2.1.1. Problém (P1) — přílišná složitost a právní nejistota pro podniky

Existence mnoha různých požadavků a norem v oblasti elektronické fakturace v EU vede k tomu, že podniky při vystavování faktur do jiného členského státu narážejí na přílišnou složitost a právní nejistotu. Složitá situace na trhu EU v oblasti elektronické fakturace je dodavateli pociťována jako zatěžující, a navíc je spojena s nebezpečím, že elektronické faktury nebudou v jiných členských státech přijaty.

2.1.2. Problém (P2) — vyšší náklady pro podniky

Vzhledem k tomu, že mnohočetné požadavky, normy, řešení a sítě/platformy v oblasti elektronické fakturace, které v EU existují, nejsou interoperabilní, a jelikož není na trhu k dispozici žádná norma společná, musí si často podniky, které se chtějí účastnit přeshraničního zadávání zakázek, pokaždé, kdy vstoupí na nový trh, zajistit podporu nové normy. To zvyšuje náklady, a to bez ohledu na to, zda jsou faktury předkládány přímo nebo

prostřednictvím poskytovatelů služeb. Tyto vyšší provozní náklady podniků mají rovněž negativní dopad na kupující, neboť za výrobky či služby jsou účtovány vyšší ceny.

2.1.3. Důsledky

Přílišná složitost či právní nejistota a vyšší provozní náklady pro podniky mohou při přeshraničním zadávání veřejných zakázek vytvářet překážky přístupu na trh. Pokud se elektronická fakturace v EU vůbec využívá, je většinou omezena na samostatné – často vnitrostátní – sítě, čímž na vnitřním trhu vznikají jakési „ostrůvky elektronické fakturace“. Tyto problémy mohou podniky rovněž odrazovat od předkládání nabídek při zadávání veřejných zakázek v jiných členských státech, což znamená, že tyto podniky promarní obchodní příležitost jen kvůli specifickým požadavkům na elektronickou fakturaci, kterým nemohou vyhovět nebo které považují za příliš nákladné. V neposlední řadě vede převaha vnitrostátních systémů elektronické fakturace k nižší míře využívání přeshraničních nabídkových řízení, menšímu počtu zúčastněných společností, a tudíž i ke slabší hospodářské soutěži, což se odráží v neúčinném fungování vnitřního trhu.

2.2. Základní scénář

Nebudou-li přijata žádná nová opatření na úrovni EU, přijímání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek v EU by pokračovalo trvale pomalým tempem a na trhu by se objevovalo čím dál více vnitrostátních norem. Neexistuje žádná záruka, že se členské státy rozhodnou pro interoperabilní řešení – nedávné zkušenosti spíše naznačují opak. Hrozí tedy, že elektronická fakturace při zadávání veřejných zakázek v EU bude čím dál složitější a nákladnější, protože kupující, dodavatelé a poskytovatelé služeb budou muset vyhovět rostoucímu počtu vnitrostátních požadavků a norem. Nejenže by překážky přístupu na trh existovaly i nadále, ale dokonce by se mohly i zvětšit.

2.3. Právní základ a subsidiarita

Právo EU přijímat opatření k zajištění fungování vnitřního trhu je zakotveno v článku 114 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Opatření EU v oblasti elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek je opodstatněno zásadou subsidiarity. Opatření přijatá členskými státy zhoršila problém s interoperabilitou, neboť na trhu vzniklo více norem elektronické fakturace (což vedlo k vyšším nákladům na interoperabilitu i k větší složitosti).

Vzhledem k přeshraničnímu významu transakcí spojených se zadáváním veřejných zakázek, na něž se uvedené směrnice vztahují, a k právě probíhajícím iniciativám členských států na zavedení elektronické fakturace v tomto odvětví by nejvhodnějším způsobem, jak zvýšit interoperabilitu a zabránit další fragmentaci vnitřního trhu, bylo opatření EU v oblasti elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek. Toho by nemohly docílit samy členské státy, neboť jejich opatření by nezaručila interoperabilitu hospodářským subjektům a ani by neodstranila překážky přístupu na trh.

3. CÍLE INICIATIVY

3.1. Obecné cíle

Hlavním cílem této iniciativy je zlepšit fungování vnitřního trhu zavedením mechanismů, jež by zmenšily překážky přístupu na trh při přeshraničním zadávání veřejných zakázek vytvořené nedostatečnou interoperabilitou norem elektronické fakturace.

3.2. Specifické cíle

Specifické cíle přispívající k dosažení obecného cíle jsou následující:

1) zmenšit složitost a zvýšit jasnost a právní jistotu pro hospodářské subjekty tím, že budou moci zasílat faktury odpovídající normám, které znají a které budou obecně přijímány;

2) nižší provozní náklady hospodářských subjektů, které se účastní přeshraničního zadávání veřejných zakázek, například náklady na podporu mnohočetných norem a systémů elektronické fakturace.

3.3. Operativní cíle

Byl stanoven tento operativní cíl:

- vytvořit podmínky pro vznik jednoho či více technických řešení pro elektronickou fakturaci při zadávání veřejných zakázek, které by zajistily přeshraniční interoperabilitu – jinými slovy, vytvořit podmínky, v nichž komunikace a vzájemné přidělování funkcí mezi systémy elektronické fakturace budou méně náročné na zdroje a které kupujícím a prodávajícím umožní vyměňovat si při zadávání veřejných zakázek faktury za nejnižší cenu a s minimální složitostí.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

	Je navrženo uvést na trh novou evropskou normu	Členské státy musí přijímat faktury odpovídající nové evropské normě	Je povolena pouze nová evropská norma
Možnost č. 1: Žádné nové opatření na úrovni EU	*NE*	*NE*	*NE*
Možnost č. 2: Dobrovolná volba	**ANO**	*NE*	*NE*
Možnost č. 3: Selektivní přechod	**ANO**	NE/ANO (Ano – pouze pokud	*NE*

na elektronickou fakturaci		členský stát nebo veřejný zadavatel uloží povinné používání elektronické fakturace)	
Možnost č. 4: Povinné přijímání	**ANO**	**ANO**	*NE*
Možnost č. 5: Úplná harmonizace	**ANO**	**ANO**	**ANO**

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Odstranění překážek přístupu na trh v oblasti elektronické fakturace by mělo především hospodářské dopady z hlediska nákladů i přínosů, přičemž přínosy by převážily nad náklady. Hlavní dopady by byly doplněny dalšími, „druhotnými“ dopady, neboť lepší interoperabilita by se s největší pravděpodobností projevila vyšší mírou využívání elektronické fakturace. Jednalo by se o dopady hospodářské, sociální a environmentální povahy.

5.1. Hlavní dopady

Rozsah těchto dopadů bude záviset na zvolené možnosti – čím více uživatelů přejde na jediné řešení, tím méně překážek přístupu na trh zůstane.

Vytvoření společné normy by vyřešilo problém s interoperabilitou pro všechny podniky obchodující s veřejnými zadavateli, kteří by nová pravidla dodržovali. Dostupnost jediné interoperabilní a společně přijatelné evropské normy by společnostem zjednodušila podnikání v zahraničí a poskytla jim větší právní jistotu. Zároveň by snížila náklady vyplývající z nutnosti podporovat mnoho různých norem elektronické fakturace. Další možné úspory podniků by mohly vzejít z některých úprav režimů tvorby cen a tržních struktur pro přenos elektronických faktur.

Jakékoli opatření vyžadující použití nové evropské normy elektronické fakturace by pro podniky, veřejné zadavatele a členské státy znamenalo určité náklady na provedení. Nicméně tyto náklady by byly vyváženy očekávanými přínosy, tj. provozními úsporami plynoucími z elektronických faktur a z nižších cen při zadávání veřejných zakázek v důsledku posílené hospodářské soutěže.

5.2. Druhotné dopady

Přijetí nové evropské normy elektronické fakturace by mohlo mít vzhledem k většímu využívání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek i dopady druhotné. Vyšší míra využívání elektronické fakturace by mohla být zdrojem dopadů hospodářských, sociálních a environmentálních.

5.2.1. Hospodářské, environmentální a sociální dopady

Hospodářské dopady většího využívání elektronické fakturace jsou svázány s úsporami v hospodářství plynoucími z očekávaných úspor v rámci cyklu veřejné zakázky (tj. snížení provozních nákladů kupujících a prodávajících, větší transparentnost, rychlejší zpracování

plateb). Sociální dopady budou podle předpokladů neutrální. Environmentální dopady se očekávají pozitivní – projeví se především menší spotřebou papíru a nižšími emisemi CO_2.

5.2.2. Snížení administrativní zátěže

Dostupnost fakturačních údajů v elektronické podobě by zjednodušila kontrolu a výběr daní ze strany finančních úřadů členských států, jakož i vypracování veškerých zpráv, které musí společnost předkládat. Tím by se podnikům snížila administrativní zátěž. Vzhledem k tomu, že tyto administrativní požadavky doléhají spíše na menší podniky, bylo by toto snížení přínosné zejména pro malé a střední podniky.

5.3. Dopady jednotlivých možností

5.3.1. Možnost č. 1 – Žádné nové opatření na úrovni EU

Tato možnost je popsána v základním scénáři.

5.3.2. Možnost č. 2 – Dobrovolná volba

Byla by vytvořena nová evropská norma elektronické fakturace, jejíž používání by bylo doporučeno pro účely zadávání veřejných zakázek, avšak přijímání elektronických faktur, které této normě odpovídají, by bylo na rozhodnutí každého členského státu a/nebo veřejného zadavatele. Nadále by přetrvávaly překážky přístupu na trh. Nákladové břemeno podniků by se nesnížilo, neboť podniky by byly nuceny současně zachovávat celou řadu norem elektronické fakturace. Pokud by se rozhodly tak neučinit, přicházely by o potenciální podnikatelské příležitosti.

Cíle této iniciativy by nebylo dosaženo, protože problémy s interoperabilitou by nadále přetrvávaly. Druhotné dopady by byly patrné, jen pokud by k přechodu na elektronickou fakturaci došlo, ale vzhledem k dobrovolné povaze této možnosti je rozsah těchto dopadů obtížné předvídat.

5.3.3. Možnost č. 3 – Selektivní přechod na elektronickou fakturaci

Členské státy, které by povinné používání elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek uložily z vlastního podnětu, by musely přijímat elektronické faktury odpovídající nové evropské normě. Tím by se snížily náklady a složitost elektronické fakturace pro podniky, které by nyní mohly zasílat elektronické faktury odpovídající jednotné normě jakémukoli veřejnému zadavateli, který by povinné používání elektronické fakturace uložil. Byla by usnadněna interoperabilita, i když by nemusela být zajištěna v členských státech, ve kterých by zavedení povinného používání elektronické fakturace bylo požadováno *de facto*, ale nebylo by uloženo zákonem (*de jure*). Mohla by přetrvávat právní nejistota podniků.

S členskými státy by se nezacházelo rovně: ty, které elektronickou fakturaci při zadávání veřejných zakázek již používají, by se musely přizpůsobit nové normě, zatímco ty, které ji nepoužívají, by povinnost přejít na elektronickou fakturaci neměly, a dokonce by mohly být od rychlého přechodu na tento způsob fakturace odrazeny.

Druhotné dopady je obtížné předvídat. Přechod všech členských států na elektronickou fakturaci při zadávání veřejných zakázek by mohl trvat velmi dlouho. Potenciální přínosy větší nákladové efektivnosti a úspor plynoucích ze silnější hospodářské soutěže v oblasti

zadávání veřejných zakázek by se nemusely realizovat nebo by se realizovaly jen velmi pomalu.

5.3.4. Možnost č. 4 – Povinné přijímání

Byla by vytvořena nová společná evropská norma, kterou by mohli využívat všichni účastníci trhu. Přijímání elektronických faktur odpovídajících této normě všemi veřejnými zadavateli při zadávání veřejných zakázek by bylo povinné, zároveň by však nebyla nahrazena stávající technická řešení.

Operativní cíl by byl rychle splněn: požadavek na přijímání elektronických faktur odpovídajících evropské normě by účinně zajistil interoperabilitu, čímž by ode dne vstupu příslušných ustanovení v platnost odstranil překážky přístupu na trh. Rovněž by mohl poskytnout pohotové řešení a poradenství těm členským státům, které elektronickou fakturaci dosud nezavedly.

Podnikům by tato možnost dala jistotu, že veškeré úsilí a výdaje se v poměrně krátké době zúročí. Vědomí, že investice do jediného řešení umožní elektronické faktury zasílat jakémukoli veřejnému zadavateli v kterémkoli členském státě, by mělo fungovat jako přesvědčivý argument pro přechod na elektronickou fakturaci.

Druhotné dopady by byly patrné jen v rozsahu přechodu na elektronickou fakturaci. Jelikož by dostupnost společné normy měla více účastníků trhu přimět k tomu, aby se pro tuto normu rozhodli, rozsah tohoto procesu by měl být významnější než u předchozích možností.

5.3.5. Možnost (5) – Úplná harmonizace

Vystavování faktur v souladu se stávajícími normami by již nebylo povoleno. Ačkoli by tento přístup plně harmonizoval elektronickou fakturaci v rámci celé EU, byly by zmařeny veškeré investice, které členské státy dosud vynaložily na vytvoření vnitrostátních systémů elektronické fakturace. Tento přístup by rovněž značně narušil chod činnosti poskytovatelů služeb a byl pro ně velmi nákladný, neboť by museli zcela přetvořit své systémy. V neposlední řadě by narazil na silný politický odpor těch členských států, které systém elektronické fakturace již zavedly.

6. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Analýza různých možností vedla k těmto výsledkům:

	Cíl – zlepšit/usnadnit interoperabilitu elektronické fakturace při zadávání veřejných zakázek		
Možnosti politiky	**EFEKTIVITA**	**ÚČINNOST**	**SOUDRŽNOST[1]**
Možnost č. 1: Žádné nové	0	0	0

[1] Soudržnost je vyhodnocována rovněž s ohledem na druhotné dopady (tj. dopady většího využívání elektronické fakturace) a míru, v níž jsou tyto možnosti soudržné s ostatními politikami EU (zejména s iniciativou v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek a cíli směrnice o opožděných platbách).

opatření na úrovni EU			
Možnost č. 2: Dobrovolná volba	(+ / ?)	(≈)	(?)
Možnost č. 3: Selektivní přechod na elektronickou fakturaci	(+)	(+)	(- / ?)
Možnost č. 4: Povinné přijímání	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Možnost č. 5: Úplná harmonizace	(+ +)	(- -)	(≈)

Rozsah dopadu ve srovnání se základním scénářem (základní scénář je označen jako 0): ++ velmi pozitivní; + pozitivní; – – velmi negativní; – negativní; ≈ marginální/neutrální; ? nejistý; n.a. nepoužije se

Zdá se, že nejvhodnější volbou je možnost č. 4:

- Tato možnost by překonala současnou roztříštěnost a zajistila řádné fungování vnitřního trhu.
- Protože by k přechodu na elektronickou fakturaci docházelo na podnět podniku, tento přechod by nevytvářel zbytečné náklady. Tím by rovněž byla dodržena zásada subsidiarity a proporcionality.
- Tím, že by tato možnost vyvolala obecný přechod na elektronickou fakturaci, by v plné míře zajistila úspory z důvodu vyšší efektivity a ekonomické úspory, které elektronická fakturace nabízí.
- Tím, že by tato možnost umožnila podnikům a veřejným zadavatelům i nadále používat stávající vnitrostátní systémy fakturace, snížila by náklady a narušení, jež by z přechodu vyplynuly, pro obě skupiny.

Pro přechod na povinné přijímání elektronických faktur odpovídajících nové evropské normě je navržena lhůta do roku 2017 nebo 2018. Tento časový rámec odráží vůli zúčastněných stran postupovat rychle a zároveň je v souladu s předpokládaným datem zahájení povinného elektronického zadávání veřejných zakázek, které je obsaženo v návrhu revidovaných směrnic o zadávání veřejných zakázek.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Aby se zabránilo další (administrativní) zátěži veřejných zadavatelů, podniků nebo členských států v důsledku shromažďování informací pro účely sledování, navrhované ukazatele vycházejí především ze stávajících zdrojů údajů (např. Úřední věstník / databáze TED, Eurostat) nebo z údajů, které v rámci své podnikatelské činnosti již shromáždily zúčastněné strany (např. poskytovatelé služeb elektronické fakturace). V údajích však existují určité mezery, které si vyžádají další výzkum (cílené studie a průzkumy) ze strany GŘ MARKT.