EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om elektronisk fakturering i forbindelse med offentlige indkøb

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

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning 3

1. Proceduremæssige spørgsmål og høring af interesserede parter 3
2. Politik, problemformulering og nærhedsprincippet 3
3. Initiativets mål 4
4. Politikmodeller 5
5. Konsekvensanalyse 6
6. Sammenligning af modellerne 8
7. Overvågning og evaluering 9

INDLEDNING

Den foreliggende konsekvensanalyse ser på virkningerne af et eventuelt EU-initiativ til fremme af e-faktureringens interoperabilitet i forbindelse med offentlige indkøb i Unionen med henblik på at afhjælpe fragmenteringen af det indre marked.

1. PROCEDUREMÆSSIGE SPØRGSMÅL OG HØRING AF INTERESSEREDE PARTER

Foranstaltninger til fremme af anvendelsen af e-fakturering ved offentlige indkøb er en af Kommissionens prioriteter for den nære fremtid. Dette fremgår af, at der er indlemmet en nøgleaktion vedrørende e-fakturering ved offentlige indkøb i akten for det indre marked II.

Konsekvensanalysen bygger på en analyse af ekstern forskning, høringer af interesserede parter samt en onlinerundspørge, hvor der blev indhentet over 700 besvarelser.

2. POLITIK, PROBLEMFORMULERING OG NÆRHEDSPRINCIPPET

Dette initiativ vedrører udelukkende offentlige indkøb, som er omfattet af direktiv 2004/17/EF, 2004/18/EF og 2009/81/EF.

2.1. Problemformulering

Der findes adskillige ikke-interoperable e-faktureringsstandarder på tværs af Unionen , hvilket er det største problem med hensyn til udvekslingen af fakturaer ved offentlige indkøb. Ovenstående problem er en del af en bredere sammenhæng, hvor den offentlige sektor i Unionen på trods af indsatsen for at stimulere anvendelsen af e-fakturering og den udbredte anerkendelse af dens mange fordele har været forholdsvis afvisende. De medlemsstater, der har besluttet sig for at lette eller gøre anvendelsen af e-fakturering obligatorisk, er ofte fremkommet med deres egne tekniske løsninger baseret på en separat national standard, og dette forværrer blot interoperabilitetsproblemet, da der kommer endnu flere nye standarder frem på markedet.

2.1.1. Problem (P1) – overdreven kompleksitet og retsusikkerhed for virksomhederne

De mange forskellige e-faktureringskrav og -standarder i Unionen gør det overdrevent kompliceret for virksomhederne at udstede fakturaer til en anden medlemsstat og skaber retsusikkerhed. Leverandørerne ser den komplekse situation på EU's marked for e-fakturering som en byrde, og der er risiko for, at e-fakturaerne ikke bliver accepteret i de øvrige medlemsstater.

2.1.2. Problem (P2) – højere omkostninger for virksomhederne

Eftersom de talrige e-faktureringskrav, -standarder, -løsninger og -netværk/-platforme i Unionen ikke er interoperable, og der ikke findes nogen fælles standard på markedet, er de virksomheder, der ønsker at foretage indkøbsaktiviteter på tværs af grænserne, ofte nødt til at understøtte en ny standard, hver gang de trænger ind på et nyt marked. Dette øger omkostningerne, uanset om fakturaerne indsendes direkte eller via tjenesteudbydere. Virksomhedernes højere driftsomkostninger påvirker også køberne negativt, da de skal betale højere priser for deres produkter eller tjenesteydelser.

2.1.3. Konsekvenser

Den overdrevne kompleksitet/retsusikkerheden og de højere driftsomkostninger for virksomhederne kan udgøre hindringer for markedsadgangen ved grænseoverskridende offentlige indkøb. Når der så anvendes e-fakturering i Unionen, er den for det meste begrænset til separate – ofte nationale – netværk, hvilket skaber "e-faktureringsøer" på det indre marked. Disse problemer kan også afholde virksomheder fra at afgive tilbud i forbindelse med offentlige indkøb i andre medlemsstater, hvilket betyder, at virksomhederne giver afkald på potentielle forretningsmuligheder som følge af de specifikke e-faktureringskrav, som de ikke kan understøtte eller finder for dyre. Endelig er de nationale e-faktureringsordningers dominans ensbetydende med færre afgivelser af tilbud på tværs af grænserne, færre deltagende virksomheder og dermed mindre konkurrence, hvilket igen giver sig udslag i et indre marked, der ikke fungerer effektivt.

2.2. Grundforløbet

Hvis ikke der iværksættes nye EU-foranstaltninger, vil anvendelsen af e-fakturering ved offentlige indkøb i Unionen fortsat stige stille og roligt, og der vil blive indført flere og flere nationale standarder på markedet. Der er ingen garanti for, at medlemsstaterne vil vælge interoperable løsninger – den seneste tids erfaringer viser det modsatte. E-fakturering ved offentlige indkøb i Unionen som sådan risikerer at blive endnu mere kompleks og kostbar, da køberne, leverandørerne og tjenesteudbyderne skal leve op til et stigende antal nationale krav og standarder. Hindringerne for markedsadgang vil ikke blot blive opretholdt, men risikerer at blive større.

2.3. Retsgrundlag og nærhedsprincippet

EU's beføjelser til at gribe ind for at sikre det indre markeds funktion fastsættes i artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

EU-foranstaltninger inden for området e-fakturering ved offentlige indkøb er berettiget i henhold til nærhedsprincippet. Medlemsstaternes foranstaltninger har forværret interoperabilitetsproblemet, da der er kommet flere faktureringsstandarder frem på markedet (som skaber yderligere interoperabilitetsomkostninger og kompleksitet).

I lyset af den grænseoverskridende interesse for offentlige indkøbstransaktioner, som er omfattet af direktiverne, og de igangværende nationale initiativer, som indfører e-fakturering i denne sektor, er en EU-foranstaltning vedrørende e-fakturering ved offentlige indkøb den mest hensigtsmæssige måde at forbedre interoperabiliteten på og forhindre yderligere fragmentering af det indre marked. Dette kan ikke gøres af medlemsstaterne alene, da sådanne foranstaltninger hverken ville garantere interoperabiliteten for de erhvervsdrivende eller fjerne hindringerne for markedsadgang.

3. INITIATIVETS MÅL

3.1. Generelle målsætninger

Dette initiativs primære målsætning er at forbedre det indre markeds funktion ved at indføre mekanismer, der mindsker hindringerne for markedsadgang ved offentlige indkøb på tværs af grænserne, som stammer fra e-faktureringsstandardernes utilstrækkelige interoperabilitet.

3.2. Specifikke målsætninger

De specifikke målsætninger, som bidrager til opfyldelse af den generelle målsætning, er følgende:

(1) At mindske kompleksiteten og forbedre klarheden og retssikkerheden for de erhvervsdrivende ved at give dem mulighed for at sende fakturaer i henhold til standarder, de kender, og som er almindeligt accepteret.

(2) At sænke driftsomkostningerne for de erhvervsdrivende, der deltager i offentlige indkøb på tværs af grænserne, herunder omkostninger til understøttelse af flere e-faktureringsstandarder og -systemer.

3.3. Operationelle målsætninger

Følgende operationelle målsætning er blevet identificeret:

- At skabe gunstige betingelser for en teknisk løsning/tekniske løsninger for e-fakturering ved offentlige indkøb, som sikrer grænseoverskridende interoperabilitet – med andre ord at skabe betingelser, hvor kommunikation og mapping mellem e-faktureringssystemerne er mindre ressourceintensive og giver køber og sælger mulighed for at udveksle fakturaer ved offentlige indkøb så billigt som muligt og så ukompliceret som muligt.

4. POLITIKMODELLER

	Markedet forelægges en ny europæisk standard	Medlemsstaterne skal acceptere fakturaer, som overholder den nye europæiske standard	Kun den nye europæiske standard er tilladt
Model (1): Ingen nye EU-foranstaltninger	*NEJ*	*NEJ*	*NEJ*
Model (2): Valgfrihed	**JA**	*NEJ*	*NEJ*
Model (3): Selektiv overgang til e-fakturering	**JA**	NEJ/JA (JA – kun hvis en medlemsstat eller en ordregivende myndighed gør anvendelsen af e-fakturering obligatorisk)	*NEJ*
Model (4): Obligatorisk accept	**JA**	**JA**	*NEJ*
Model (5): Fuldstændig	**JA**	**JA**	**JA**

harmonisering			

5. KONSEKVENSANALYSE

Fjernelse af hindringerne for markedsadgang i forbindelse med e-fakturering vil primært have økonomiske konsekvenser, både med hensyn til omkostninger og fordele, og sidstnævnte vil være i flertal. De primære konsekvenser suppleres af yderligere sekundære konsekvenser, da den forbedrede interoperabilitet højst sandsynligt vil udmønte sig i en stigning i anvendelsen af e-fakturering. Disse konsekvenser er økonomiske, sociale og miljømæssige.

5.1. Primære konsekvenser

Omfanget af disse konsekvenser afhænger af den valgte model – jo flere brugere der anvender en enkelt løsning, jo færre hindringer for markedsadgang vil der være.

Udarbejdelsen af en fælles standard vil løse interoperabilitetsproblemet for alle de virksomheder, der handler med ordregivende myndigheder, som anvender de nye regler. Muligheden for at anvende en interoperabel og almindeligt accepteret europæisk standard vil gøre det mindre kompliceret at gøre forretninger i udlandet og øge retssikkerheden for virksomhederne. Det vil endvidere mindske de omkostninger, der er forbundet med behovet for at understøtte mange forskellige e-faktureringsstandarder. Virksomhederne kan opnå yderligere besparelser i kraft af en række tilpasninger af tarifsystemerne og markedsstrukturerne til e-faktureringstransmission.

Alle foranstaltninger, der kræver anvendelse af en ny europæisk e-faktureringsstandard, vil generere gennemførelsesomkostninger for virksomhederne, de ordregivende myndigheder og medlemsstaterne. Disse omkostninger vil imidlertid blive opvejet af de forventede fordele, dvs. driftsbesparelser ved brug af e-fakturering og lavere priser ved offentlige indkøb som følge af den skærpede konkurrence.

5.2. Sekundære konsekvenser

Vedtagelsen af en ny europæisk e-faktureringsstandard kan få sekundære konsekvenser i kraft af den øgede anvendelse af e-fakturering ved offentlige indkøb. Denne øgede anvendelse af e-fakturering vil være kilde til en række økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser.

5.2.1. Økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser

De økonomiske konsekvenser, der er forbundet med den øgede anvendelse af e-fakturering, hænger sammen med de økonomiske besparelser, som de forventede besparelser i den offentlige indkøbscyklus genererer (dvs. færre driftsomkostninger for køber og sælger, øget gennemsigtighed, kortere behandlingstider for betalinger). De sociale konsekvenser forventes at være neutrale. De miljømæssige konsekvenser forventes at være positive – de vil frem for alt hænge sammen med den mindre anvendelse af papir og de lavere CO_2-emissioner.

5.2.2. Mindskelse af den administrative byrde

Den elektroniske adgang til faktureringsoplysninger vil forenkle kontrol og skatteopkrævning for medlemsstaternes skattemyndigheder samt udarbejdelsen af rapporter, som virksomhederne skal forelægge. Dette vil igen mindske den administrative byrde for

virksomhederne. Eftersom sådanne administrative krav vejer tungere på de mindre virksomheder, vil denne mindskelse især være fordelagtig for SMV'erne.

5.3. De forskellige modellers konsekvenser

5.3.1. Model (1) – Ingen nye EU-foranstaltninger

Denne model beskrives under grundforløbet.

5.3.2. Model (2) – Valgfrihed

Der vil blive udarbejdet en ny europæisk e-faktureringsstandard, som anbefales anvendt ved offentlige indkøb, men det er fortsat op til den enkelte medlemsstat og/eller ordregivende myndighed at afgøre, om e-fakturaer i henhold til den europæiske standard skal accepteres. Hindringerne for markedsadgang vil være identiske. Virksomhedernes omkostninger vil ikke være mindre, da de er nødt til at opretholde flere e-faktureringsstandarder på samme tid. Såfremt de vælger ikke at gøre dette, vil de gå glip af potentielle forretningsmuligheder.

Initiativets målsætning vil ikke blive opfyldt, da interoperabiliteten fortsat vil være problematisk. Der vil kun konstateres sekundære konsekvenser i det omfang, der finder en overgang til e-fakturering sted, men da modellen er baseret på valgfrihed, er det vanskeligt at forudsige omfanget af denne proces.

5.3.3. Model (3) – Selektiv overgang til e-fakturering

De medlemsstater, der på eget initiativ gør e-fakturering ved offentlige indkøb obligatorisk, skal acceptere elektroniske fakturaer i henhold til den nye europæiske standard. Dette vil mindske omkostningerne og kompleksiteten i forbindelse med e-fakturering for virksomhederne, som nu kan sende elektroniske fakturaer i henhold til en enkelt standard til alle ordregivende myndigheder, der gør e-fakturering obligatorisk. Interoperabiliteten vil blive lettet, men vil ikke nødvendigvis blive sikret i medlemsstater, hvor indførelsen af obligatorisk e-fakturering er et de facto-krav, men ikke har noget juridisk grundlag (de jure). Retsusikkerheden for virksomhederne vil muligvis fortsætte.

Medlemsstaterne vil blive behandlet ulige. Dem, der allerede anvender e-fakturering ved offentlige indkøb, skal tilpasse sig den nye standard, mens dem, der ikke gør, ikke er tvunget til at skifte og måske endda afskrækkes fra hurtigt at gøre det.

Det er vanskeligt at forudsige de sekundære konsekvenser. Der kan gå meget lang tid, før samtlige medlemsstater er gået over til e-fakturering ved offentlige indkøb. De potentielle fordele ved større omkostningseffektivitet og besparelser som følge af den øgede konkurrence ved offentlige indkøb vil ikke blive udnyttet eller vil blive udnyttet meget langsomt.

5.3.4. Model (4) – Obligatorisk accept

Der vil blive udarbejdet en ny fælles europæisk standard, som stilles til rådighed for alle markedsdeltagere. Det kræves, at alle ordregivende myndigheder ved offentlige indkøb accepterer e-fakturaer, som overholder denne standard, uden at de eksisterende tekniske løsninger erstattes.

Det operationelle mål vil hurtigt blive nået. Kravet om accept af e-fakturaer, der er i overensstemmelse med den europæiske standard, vil sikre interoperabiliteten effektivt og

dermed fjerne hindringer for markedsadgangen allerede fra den dag, hvor bestemmelserne træder i kraft. Det kan endvidere fungere som en "grydeklar" løsning og vejledning for de medlemsstater, der endnu ikke har indført e-fakturering.

For virksomhederne vil denne model give sikkerhed for, at enhver indsats og alle udgifter vil være tjent ind inden for forholdsvis kort tid. Visheden om, at en investering i en enkelt løsning vil gøre det muligt at sende e-fakturaer til alle ordregivende myndigheder i samtlige medlemsstater, vil sandsynligvis vise sig at være en overbevisende faktor for at gå over til e-fakturering.

Der vil kun konstateres sekundære konsekvenser i det omfang, der finder en overgang til e-fakturering sted. Muligheden for at anvende en fælles standard vil opmuntre flere markedsdeltagere til at træffe denne beslutning, og denne proces vil være mere omfattende end i de ovenstående modeller.

5.3.5. Model (5) – Fuldstændig harmonisering

Det vil ikke længere være tilladt at udstede fakturaer i henhold til de eksisterende standarder. Selv om denne tilgang vil harmonisere e-fakturering fuldstændig på EU-plan, vil alle investeringer i de medlemsstater, der allerede har udviklet nationale e-faktureringssystemer, være spildt. Denne tilgang vil endvidere være yderst forstyrrende og omkostningskrævende for tjenesteudbyderne, da de skal lægge deres systemer helt om. Endelig vil den møde stor politisk modstand i de medlemsstater, der allerede har indført e-faktureringssystemer.

6. SAMMENLIGNING AF MODELLERNE

En analyse af de forskellige modeller giver følgende resultater:

	Mål – at forbedre/lette interoperabiliteten i forbindelse med e-fakturering ved offentlige indkøb		
Politikmodeller	**EFFEKTIVITET**	**NYTTEVIRKNING**	**KOHÆRENS[1]**
Model (1): Ingen nye EU-foranstaltninger	0	0	0
Model (2): Valgfrihed	(+ / ?)	(≈)	(?)
Model (3): Selektiv overgang til e-fakturering	(+)	(+)	(- / ?)
Model (4): Obligatorisk accept	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Model (5): Fuldstændig harmonisering	(+ +)	(- -)	(≈)

[1] Kohærensen evalueres ved også at tage hensyn til de sekundære konsekvenser (dvs. konsekvenserne af den øgede anvendelse af e-fakturering) og til, i hvor stor udstrækning modellerne er kohærente med andre EU-politikker (især initiativet vedrørende e-indkøb og målsætningerne i direktivet om forsinket betaling).

Omfang af konsekvenser i forhold til grundforløbet (angivet som 0): ++ stærkt positiv; + positiv; – – stærkt negativ; – negativ; ≈ marginal/neutral; ? usikker; n.a. ikke relevant

Model (4) fremstår som det bedste valg:

- Den vil sætte en stopper for den aktuelle fragmentering og sikre det indre markeds funktion.

- Da overgangen til e-fakturering sker på virksomhedernes initiativ, genererer den ikke unødige omkostninger. Dette er i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincipperne.

- Da den udmønter sig i en mere vidtrækkende overgang til e-fakturering, vil den sikre udnyttelse af alle de effektivitetsforbedringer og økonomiske besparelser, der er forbundet med e-fakturering.

- Da den giver virksomhederne og de ordregivende myndigheder mulighed for fortsat at anvende eksisterende nationale faktureringssystemer, mindsker den de med overgangen forbundne omkostninger og forstyrrelser for begge grupper.

Det foreslås, at 2017 eller 2018 fastsættes som sidste frist for overgang til obligatorisk accept af e-fakturaer, der er i overensstemmelse med den nye europæiske standard. Denne tidsramme afspejler interessenternes ønske om at handle hurtigt og er i tråd med den forventede dato for indførelse af obligatoriske e-indkøb, der er indeholdt i forslaget om ændring af direktiverne om offentlige indkøb.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

For at undgå at pålægge de ordregivende myndigheder, virksomhederne og medlemsstaterne yderligere (administrative) byrder som følge af indsamlingen af oplysninger til overvågningsformål hviler de foreslåede indikatorer primært på eksisterende datakilder (EUT/TED, Eurostat) eller data, som interessenterne (f.eks. udbydere af e-faktureringstjenester) alligevel indsamler under udøvelsen af deres forretningsaktiviteter. Der mangler dog enkelte data, hvilket kræver, at GD MARKT arbejder videre med spørgsmålet (ved hjælp af målrettede undersøgelser og rundspørger).