

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Fakturowanie elektroniczne – przegląd przepisów UE
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG	Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP – G2 Narzędzia Wdrażania Jednolitego Rynku
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Akt prawny
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	IV kw. 2026 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/DIGITAL/eInvoicing

Dokument przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane aspekty inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Komisja Europejska zobowiązuje się do zwiększenia konkurencyjności UE, a jednymi z jej kluczowych priorytetów są uproszczenie ram regulacyjnych i ograniczenie formalności administracyjnych. Przegląd unijnych przepisów dotyczących faktur elektronicznych (e-fakturowania) w zamówieniach publicznych jest częścią nadrzędnej strategii UE przedstawionej w komunikacie Komisji *Strategia na rzecz prostszego, płynniejszego i silniejszego jednolitego rynku*¹. Fakturowanie elektroniczne jest kluczowym cyfrowym elementem usprawniającym funkcjonowanie jednolitego rynku.

Dyrektywa 2014/55/UE („dyrektywa w sprawie faktur elektronicznych”) wprowadza dobrowolną wspólną europejską normę dotyczącą faktur elektronicznych² w transakcjach w ramach zamówień publicznych (między przedsiębiorstwami a administracją publiczną, B2G) i zobowiązuje wszystkie organy publiczne do odbioru i przetwarzania faktur elektronicznych zgodnych z tą normą, bez nakładania na dostawców biznesowych obowiązku korzystania z faktur elektronicznych. W lutym 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat skutków dyrektywy w sprawie faktur elektronicznych³ oraz ocenę tej dyrektywy⁴. W sprawozdaniu podkreślono, że chociaż dyrektywa okazała się częściowo skuteczna w realizacji celów, nadal istnieje przestrzeń do dalszych postępów na rzecz osiągnięcia celu harmonizacji w tym obszarze. Zwiększona harmonizacja jest pożądana w celu zapewnienia pełnej interoperacyjności między państwami członkowskimi i co za tym idzie, zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną oraz promowania bardziej wydajnego i zintegrowanego jednolitego rynku cyfrowego UE.

Na obecny stan faktur elektronicznych ma również wpływ przyjęcie pakietu legislacyjnego dotyczącego VAT w epoce cyfrowej⁵. Pakiet „VAT w epoce cyfrowej” zawiera przepisy dotyczące faktur elektronicznych obejmujące zarówno transakcje B2G, jak i B2B (między przedsiębiorstwami). Pakiet nakłada obowiązek wdrożenia do 2030 r. faktur elektronicznych i europejskiej normy sprawozdawczości w zakresie podatku od wartości dodanej dla wszystkich transakcji transgranicznych B2B. Fakturowanie elektroniczne uznaje się w nim również za

¹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-our-european-home-market-uncertain-world_pl

² https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2017/1870/oj

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat%3ACOM_2024_0072_FIN

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat%3ASWD_2024_0039_FIN

⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500517

domyślną metodę fakturowania w UE, pozostawiając państwom członkowskim możliwość wprowadzania wyjątków dla transakcji, które nie podlegają sprawozdawczości krajowej lub transgranicznej.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

W ocenie dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego stwierdzono, że dyrektywa odegrała kluczową rolę w harmonizacji fakturowania elektronicznego w UE, pozwalając na odnotowanie znacznych postępów we wzmacnianiu jednolitego rynku. Zidentyfikowano w niej jednak również niedociągnięcia, które utrudniają wykorzystanie pełni potencjału dyrektywy.

Chociaż upowszechnienie fakturowania elektronicznego w transakcjach B2G i B2B razem wziętych powoli rośnie⁶, w przypadku transakcji B2G poziom upowszechnienia e-fakturowania znacznie różni się pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Jedynie państwa członkowskie, które nałożyły na dostawców obowiązek wysyłania do swoich administracji wyłącznie faktur elektronicznych lub państwa członkowskie dojrzałe pod względem cyfrowym osiągnęły bardzo wysoki poziom fakturowania elektronicznego⁷. W pozostałych państwach członkowskich poziom upowszechnienia elektronicznego fakturowania w transakcjach B2G jest niski⁸.

Ponadto upowszechnienie fakturowania elektronicznego niekoniecznie odpowiada poziomowi upowszechnienia europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego. Chociaż włączenie europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego do krajowych systemów zamówień publicznych stworzyło podstawy do zharmonizowania jednolitego rynku, niektóre państwa członkowskie nadal opierają się głównie na istniejących wcześniej normach krajowych. W niektórych państwach członkowskich istnieje bardzo niski poziom upowszechnienia fakturowania elektronicznego zgodnego z europejską normą, co według oceny prowadzi do rozdrobnienia krajobrazu fakturowania elektronicznego. Stanowi to również barierę dla interoperacyjności, ze względu na ograniczanie zdolności przedsiębiorstw do działania w ramach kompatybilnych systemów w całej UE, generowanie dodatkowych kosztów dla przedsiębiorstw, które chcą uczestniczyć w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w innym państwie członkowskim, oraz ograniczanie potencjału automatyzacji. Niektóre państwa członkowskie zapewniły upowszechnienie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, nakładając obowiązki na dostawców, nie wymagając jednocześnie stosowania normy europejskiej. W rezultacie we wspomnianych państwach członkowskich przyjęcie dobrowolnej normy europejskiej wprowadzonej tą dyrektywą jest ograniczone, ponieważ zależy ono od wyboru dostawcy i istnieje równoległe z konkurującymi normami krajowymi.

Ocena wykazała również, że chociaż dyrektywa umożliwiła skuteczne usunięcie przeszkód w osiągnięciu interoperacyjności na poziomie semantycznym i syntaktycznym, nie usunęła ona przeszkód w osiągnięciu interoperacyjności na wszystkich poziomach określonych w europejskich ramach interoperacyjności^{9,10}. Zmieniający się krajobraz fakturowania elektronicznego stworzył nowe wyzwania, w szczególności wynikające z konieczności osiągnięcia interoperacyjności transmisyjnej (tj. cyfrowego przesyłania i odbierania faktur elektronicznych między publicznymi instytucjami zamawiającymi a dostawcami biznesowymi) faktur elektronicznych w całej UE.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podstawa prawna do zmiany dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego obejmuje przede wszystkim cel ustanowienia i skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Proponowana inicjatywa ma na celu dokonanie przeglądu obecnej dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego, aby wyeliminować obecne niedociągnięcia uniemożliwiające spełnienie jej założeń, w tym poprzez

⁶ Ogólne upowszechnienie faktur elektronicznych w UE (B2B i B2G) wzrosło z 10,3 % w 2013 r. do 38,6 % w 2023 r. w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających ponad 10 pracowników (Eurostat).

⁷ 18 państw członkowskich nałożyło na dostawców pełny lub częściowy obowiązek wysyłania faktur elektronicznych wyłącznie w relacjach B2G (badanie przeprowadzone przez państwa członkowskie, 2024 r.)

⁸ Badanie przygotowawcze dotyczące wpływu dyrektywy 2014/55/UE na fakturowanie elektroniczne w zamówieniach publicznych

⁹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰ Europejskie ramy interoperacyjności zawierają wytyczne dotyczące ustanowienia interoperacyjnych cyfrowych usług publicznych. Obejmują one 47 zaleceń w czterech warstwach interoperacyjności: semantycznej, syntaktycznej, transmisyjnej i zarządzania.

rozwiązanie problemu niejedolitych przepisów dotyczących fakturowania elektronicznego we wszystkich państwach członkowskich. Cel ten można lepiej osiągnąć na szczeblu UE, gdyż inicjatywy krajowe prowadzą do pogłębienia fragmentacji jednolitego rynku. Fragmentacji przepisów w UE nie można zaradzić na szczeblu krajowym.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Celem tej inicjatywy jest dokonanie przeglądu istniejących unijnych ram fakturowania elektronicznego. Celem szczegółowym przeglądu jest lepsze zharmonizowanie przepisów dotyczących fakturowania elektronicznego w całej UE, co doprowadzi do większej jednolitości korzystania z fakturowania elektronicznego przez unijne przedsiębiorstwa, w tym małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), oraz do zapewnienia spójności fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych w całej UE. Oczekuje się, że dalsza harmonizacja przyczyni się do zredukowania kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa, zwiększenia ilości transakcji transgranicznych, a ostatecznie do wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw na jednolitym rynku. Inicjatywa ma również na celu umożliwienie przedsiębiorstwom i innym zainteresowanym stronom wykorzystania potencjału fakturowania elektronicznego, m.in. w zakresie ponownego użycia danych dotyczących faktur elektronicznych do celów automatycznego tworzenia sprawozdań oraz poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw każdej wielkości.

Scenariuszem bazowym jest obecna sytuacja określona w ocenie z 2024 r., z uwzględnieniem odpowiednich niedawnych oraz przyszłych zmian regulacyjnych. Z oceny wynika, że obecne ramy prawne są jedynie częściowo skuteczne, dlatego niektóre aspekty wymagają poprawy. Zdolności technologiczne przedsiębiorstw i administracji zmieniły się od czasu przyjęcia dyrektywy w 2014 r. i oczekuje się, że dalej będą się rozwijać. Ponadto obowiązek wdrożenia faktur elektronicznych do 2030 r., przewidziany w pakiecie dotyczącym VAT w epoce cyfrowej, prawdopodobnie wpłynie na poziom bazowy.

Możliwy wariant strategiczny polegałby na ustanowieniu jednolitych i zharmonizowanych przepisów dotyczących fakturowania elektronicznego w całej UE. Zakładałby on przegląd dyrektywy w celu nałożenia na przedsiębiorców obowiązku korzystania z e-faktur zgodnie z europejską normą dotyczącą fakturowania elektronicznego dla transakcji B2G w zamówieniach publicznych.

Inny wariant strategiczny polegałby na przeglądzie rozszerzenia zakresu dyrektywy, tak aby obejmowała ona transakcje B2G poniżej progów UE dotyczących zamówień publicznych.

Ponadto w ramach przeglądu dyrektywy możliwe byłoby również wprowadzenie wspólnych metod przesyłania faktur elektronicznych opracowanych na podstawie modułu eDelivery¹¹ oraz określenie zharmonizowanych wymogów dotyczących obecnych krajowych systemów certyfikacji fakturowania elektronicznego.

Powyższe warianty strategiczne mogłyby być alternatywne lub uzupełniać się nawzajem.

W ramach niniejszego przeglądu należy w miarę możliwości i w stosownych przypadkach zbadać synergie z istniejącymi instrumentami i inicjatywami UE w celu uniknięcia niepotrzebnych kosztów dla przedsiębiorstw i administracji. We wszystkich wariantach możliwości uproszczenia i zmniejszenia obciążeń administracyjnych, w szczególności dla MŚP, będą traktowane priorytetowo.

C. Prawdopodobne skutki

Oczekuje się, że inicjatywa poprawi funkcjonowanie jednolitego rynku dzięki powszechnemu i skutecznemu wprowadzeniu fakturowania elektronicznego. Wymóg stosowania unijnej normy fakturowania elektronicznego i wspólnych metod przesyłania skutkowałby osiągnięciem pełnej harmonizacji i interoperacyjności w całej UE i tym samym doprowadziłby do zmniejszenia barier na jednolitym rynku.

Wprowadzenie obowiązku fakturowania elektronicznego w transakcjach B2G może wymagać pewnych dostosowań. W związku z tym przedsiębiorstwa i administracje mogą być zmuszone do poniesienia pewnych kosztów początkowych i inwestycji w odpowiednie rozwiązania. Pod tym względem zharmonizowane podejście do fakturowania elektronicznego, w tym wymóg stosowania europejskiej normy dotyczącej fakturowania elektronicznego i wspólnych metod przesyłania, mogłoby przynieść korzyści dla unijnych przedsiębiorstw, ponieważ obecne rozbieżności w krajowych wymogach prawnych zwiększają złożoność rozwiązań w zakresie fakturowania elektronicznego i powodują wzrost kosztów usług e-fakturowania, co wynika z konieczności opracowywania przez

¹¹ Moduł eDelivery pomaga użytkownikom w wymianie danych elektronicznych w oparciu o „model czteroelementowy”
Użytkownicy nie wymieniają się danymi bezpośrednio ze sobą, tylko poprzez punkty dostępu

usługodawców odrębnych rozwiązań dla każdego państwa członkowskiego. Harmonizacja mogłaby zmniejszyć bariery wejścia dla obecnie działających dostawców usług i rozwiązań w zakresie fakturowania elektronicznego, jednocześnie stwarzając warunki dla przedsiębiorstw typu start-up do wprowadzania innowacji i konkurencyjności. Niższe koszty tych usług byłyby również korzystne dla użytkowników końcowych. Harmonizacja wspierana przez stosowanie normy europejskiej mogłaby sprzyjać cyfryzacji i ułatwić przedsiębiorstwom zwiększenie skali działalności w UE, a tym samym zwiększyć możliwości rynkowe i zapewnić zamówienia publiczne z bardziej konkurencyjnymi ofertami.

Dostosowanie obowiązków w zakresie zamówień publicznych (tj. obowiązkowego przestrzegania normy europejskiej dotyczącej fakturowania elektronicznego) do pakietu „VAT w epoce cyfrowej” mogłoby przyczynić się do uproszczenia, a tym samym obniżenia kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa. Usprawnienie procesów fakturowania elektronicznego może zmniejszyć obciążenie administracyjne, zwłaszcza dla MŚP, jednocześnie zwiększając ich konkurencyjność. Fakturowanie elektroniczne może wspierać przedsiębiorstwa w skuteczniejszym i wydajniejszym wypełnianiu obowiązków sprawozdawczych, np. w zakresie VAT lub sprawozdawczości dotyczącej zrównoważonego rozwoju, a także w promowaniu zgodności z wymogami regulacyjnymi, takimi jak procesy celne. Znormalizowane formaty e-faktur mogą zapewnić spójność danych, które należy uwzględnić w sprawozdaniu.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

Komisja przeprowadzi ocenę skutków w celu przeanalizowania różnych wariantów strategicznych i określenia ich potencjalnych istotnych skutków gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Ocena skutków obejmie również dostosowanie inicjatywy do celów strategicznych UE, takich jak promowanie zrównoważonego rozwoju, transformacja cyfrowa oraz innowacja. Do końca 2025 r. zostanie przeprowadzone badanie, którego wyniki będą wykorzystane do oceny skutków. Pod uwagę weźmie się również możliwości uproszczenia i zmniejszenia obciążeń, w tym kosztów administracyjnych i/lub oszczędności kosztów.

Strategia konsultacji

Celem konsultacji jest zebranie dowodów i opinii zainteresowanych stron za pomocą:

- i) niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag, które będzie otwarte przez cztery tygodnie; odpowiedzi na niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag można przysyłać w dowolnym z 24 języków urzędowych UE;
- ii) konsultacji publicznych, które zostaną przeprowadzone po niniejszym zaproszeniu do zgłaszania uwag i będą otwarte przez 12 tygodni; odpowiedzi w ramach konsultacji publicznych można przysyłać w dowolnym z 24 języków urzędowych UE; oraz
- iii) ukierunkowanych konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

Dowody zebrane od zainteresowanych stron będą uzupełnieniem dowodów uzyskanych z innych źródeł, takich jak badania źródeł wtórnych. Ocena jakościowa odpowiedzi zostanie uwzględniona na etapie analizy, na którym wyniki różnych działań związanych z gromadzeniem danych zostaną poddane triangulacji.

Osiem tygodni po zakończeniu konsultacji publicznych w portalu „Wyraź swoją opinię” opublikowane zostanie sprawozdanie podsumowujące. Sprawozdanie zbiorcze podsumowujące wyniki wszystkich działań o charakterze konsultacyjnym będzie opublikowane w formie załącznika do oceny skutków.

Powody prowadzenia konsultacji

Konsultacje mają zagwarantować, aby wszystkie zainteresowane strony mogły przedstawić swoje opinie, dowody i doświadczenia dotyczące kluczowych wyzwań i możliwości związanych z przeglądem dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego. Zostanie to uwzględnione w bazie dowodowej leżącej u podstaw oceny skutków i umożliwi Komisji wzięcie pod uwagę szerokiego zakresu opinii i danych przy definiowaniu problemu, opracowywaniu potencjalnych rozwiązań i ocenie ich możliwych skutków.

Grupa docelowa

Do udziału w konsultacjach zachęca się wszystkich obywateli, organy publiczne i inne zainteresowane strony (np. przedsiębiorstwa, w tym MŚP, stowarzyszenia przedsiębiorców, dostawców usług i rozwiązań w zakresie fakturowania elektronicznego, organizacje pozarządowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowisko akademickie).