



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.2.2024
SWD(2024) 40 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Evaluierung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen

Begleitunterlage zum

**Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
über die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU auf den Binnenmarkt und die
Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen**

{COM(2024) 72 final} - {SWD(2024) 39 final}

1. Einleitung

Das Ziel der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (im Folgenden „Richtlinie“) war es, eine europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung einzuführen, in den Behörden Kapazitäten zur Bearbeitung elektronischer Rechnungen zu schaffen und die Interoperabilität zu verbessern, um den Binnenmarkt zu fördern. Zweck der Evaluierung in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ist es, die Leistungsfähigkeit der Richtlinie zu bewerten und Schlussfolgerungen zu ziehen, die als Grundlage für die künftige Politikgestaltung herangezogen werden können.

Der in der Arbeitsunterlage berücksichtigte Zeitraum erstreckt sich von 2014 bis 2022, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Phase nach der Umsetzung der Richtlinie für zentrale öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber liegt, d. h. auf dem Zeitraum nach April 2019. Geografisch deckt die Analyse sämtliche EU-Mitgliedstaaten ab.

2. Was war das erwartete Ergebnis der Maßnahme?

In der Digitalen Agenda für Europa 2010 erkannte die Kommission das Potenzial der elektronischen Rechnungsstellung als grundlegenden Faktor für die digitale Wirtschaft und als Mittel zur Förderung des digitalen Binnenmarkts an. Im selben Jahr wurde die EU-Politik zur elektronischen Rechnungsstellung mit der Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung für Europa nutzen“ vorangetrieben, in der für die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung und die Entwicklung eines Standards plädiert wurde. Zwei Jahre danach hatte sich die Lage für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen jedoch nicht wesentlich verändert. Daher haben sich die Mitgliedstaaten in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2012 für Maßnahmen zur Förderung der elektronischen Rechnungsstellung ausgesprochen, und das Europäische Parlament forderte in einer Entschließung vom April 2012 die verbindliche Einführung der elektronischen Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen bis 2016. Hierauf folgte der Richtlinienvorschlag, dem eine gründliche Folgenabschätzung beigelegt war, in der untersucht wurde, welche Auswirkungen die Förderung der Nutzung elektronischer Rechnungsstellung und der Interoperabilität bei öffentlichen Aufträgen haben könnte. Zu diesem Zeitpunkt machte die elektronische Rechnungsstellung zwischen 4 und 15 % der Rechnungsstellungsverfahren in der EU aus, wobei sowohl für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als auch für große Unternehmen Herausforderungen bestanden, die sich hemmend auswirkten.

Im Jahr 2014 wurde die Richtlinie mit dem Ziel verabschiedet, den Binnenmarkt zu stärken, indem Hindernisse bei der grenzübergreifenden Vergabe öffentlicher Aufträge abgebaut werden, die auf mangelnde Interoperabilität zurückzuführen sind. Mit der Richtlinie sollte die elektronische Rechnungsstellung zwischen Unternehmen und Behörden (Business-to-Government, B2G) und Unternehmen untereinander (Business-to-Business, B2B) erleichtert, die Komplexität verringert und sollten die Kosten für alle am Geschäftsverkehr beteiligten Parteien gesenkt werden. Sie verpflichtete die öffentlichen Verwaltungen, im Rahmen von öffentlichen Aufträgen elektronische Rechnungen entgegenzunehmen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen. Die erwarteten Auswirkungen der Richtlinie waren die Verbesserung der Interoperabilität, die verstärkte Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung und die Vereinfachung der Rechnungsstellungsverfahren und Handelsströme.

3. Wie hat sich die Situation während des Evaluierungszeitraums entwickelt?

Die Europäische Kommission fördert aktiv den Austausch elektronischer Rechnungen, indem sie ihre Normungsbemühungen auf der Grundlage der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung verstärkt, um so den Binnenmarkt zu unterstützen. Die Kommission beauftragte das Europäische Komitee für Normung (CEN) gemäß Artikel 3 der Richtlinie mit der Ausarbeitung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung aus dem Jahr 2017. Die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung ist das semantische Datenmodell einer elektronischen Rechnung, das den Inhalt einer Rechnung darstellt. Als die Kommission diese Norm im Jahr 2017 mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1870 der Kommission veröffentlichte, waren zwei Syntaxen beigefügt, die als einzige verwendet werden können, um der Norm zu entsprechen. Darüber hinaus war den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der elektronischen Rechnungsstellung im B2G-Bereich für die zentrale Ebene eine Frist bis April 2019 und für die subzentrale Ebene eine Frist bis April 2020 gesetzt. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht haben einige Mitgliedstaaten die elektronische Rechnungsstellung im B2G-Bereich vorgeschrieben, was bedeutet, dass Zulieferer bei öffentlichen Aufträgen ausschließlich elektronische Rechnungen an Behörden senden können. Derzeit planen mehrere EU-Länder die Einführung einer obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung auch für B2B-Transaktionen. Mit der derzeitigen Ausweitung der elektronischen Rechnungsstellung auf den B2B-Bereich hat sich das Risiko einer Fragmentierung verstärkt. Dies ist kritisch, da B2B-Transaktionen in Europa den Großteil der Transaktionen im Rahmen elektronischer Rechnungsstellung ausmachen.

Eine neue wichtige politische Entwicklung in der EU-Politik zur Rechnungsstellung steht im Zusammenhang mit den Legislativvorschlägen „Mehrwertsteuer im Digitalen Zeitalter“ (VAT in the Digital Age, ViDA), die am 8. Dezember 2022 veröffentlicht wurden. Mit dem ViDA-Paket wird das Ziel verfolgt, das Mehrwertsteuersystem der EU zu modernisieren und die Verwaltungskosten für Unternehmen zu senken. Außerdem sollen die Steuerverwaltungen durch eine Reihe vorgeschlagener Maßnahmen bei der Bewältigung von Mehrwertsteuerbetrug unterstützt werden, insbesondere indem die elektronische Rechnungsstellung ab Januar 2028 als Standardmethode für die Ausstellung von Rechnungen in Europa eingeführt werden soll und die MwSt-Meldung für innergemeinschaftliche Umsätze auf der Grundlage der elektronischen Rechnungsstellung erfolgen soll. Die Begriffsbestimmung der elektronischen Rechnungsstellung würde dabei der Begriffsbestimmung in der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, die nur strukturierte elektronische Rechnungen abdeckt, die für eine automatische Verarbeitung geeignet sind.

4. Evaluierungsergebnisse

Inwieweit war die Maßnahme erfolgreich und warum?

Die Umsetzung der Richtlinie und die Nutzung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung durch Behörden und Wirtschaftsakteure haben erheblich zur Harmonisierung der elektronischen Rechnungsstellung in Europa beigetragen. Die einzelnen Ziele der Richtlinie wurden jedoch in unterschiedlichem Maße erreicht (siehe unten).

Aufgrund der Richtlinie wurde 2017 erfolgreich die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung eingeführt. Das Ziel, die nationalen Behörden auf allen Ebenen (d. h. zentral und subzentral) dazu zu bewegen, elektronische Rechnungen, die der Norm

entsprechen, entgegenzunehmen und zu verarbeiten wurde jedoch nur teilweise erreicht. Auf der zentralen Ebene wurde dieses Ziel im Allgemeinen erreicht, da alle Mitgliedstaaten – mit Ausnahme von zweien, Zypern und der Slowakei, die derzeit ihre Rechnungsstellungsplattformen entwickeln – sichergestellt haben, dass elektronische Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, empfangen und verarbeitet werden. Auf subzentraler Ebene wurde dies jedoch nicht vollständig erreicht.

Was die spezifischen Ziele im Zusammenhang mit der Förderung des Binnenmarkts betrifft, nämlich die Gewährleistung der Interoperabilität, eine breite Nutzung, die Erleichterung der Geschäftstätigkeit von Wirtschaftssubjekten durch Rechtssicherheit, die Verringerung der technischen Komplexität und die Senkung der Kosten, unterscheiden sich die Auswirkungen.

Im Hinblick auf die Gewährleistung der Interoperabilität wurden mit der Richtlinie Hindernisse für die Interoperabilität sowohl auf semantischer Ebene als auch auf Syntax-Ebene wirksam beseitigt. Die Entwicklung des Umfelds der elektronischen Rechnungsstellung in den letzten zehn Jahren hat jedoch neue Herausforderungen mit sich gebracht, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit der Interoperabilität auf der Übermittlungsebene in der gesamten EU. Im Hinblick auf das operative Ziel, die Voraussetzungen für die Entwicklung technischer Lösungen für öffentliche Aufträge zu schaffen, wurde durch die Maßnahme insbesondere im öffentlichen Sektor der Aufbau europaweiter Kapazitäten für die elektronische Rechnungsstellung erleichtert. Die Interoperabilität wurde dadurch erreicht, dass den Behörden Verpflichtungen auferlegt wurden und die Nutzung und der Ausbau des Peppol-Netzes in 23 EU-Mitgliedstaaten ermöglicht wurden, das als harmonisierte Lösung für die Übermittlung und den EU-weiten Austausch elektronischer Rechnungen dient, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen.

Im Hinblick auf eine breite Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung hat die Richtlinie eine entscheidende Rolle gespielt, da mit ihr die Rechtsgrundlage für den Einsatz der elektronischen Rechnungsstellung geschaffen wurde. Allerdings gibt es nur in den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an elektronischer Rechnungsstellung im B2G-Bereich, in denen die Regierungen die Zulieferer dazu verpflichtet haben, bei öffentlichen Aufträgen ausschließlich elektronische Rechnungen zu versenden, sowie in Ländern mit einer hohen digitalen Reife (z. B. Estland, Finnland, Schweden). Durch die Schaffung einer gemeinsamen Grundlage für die Verfahren der elektronischen Rechnungsstellung in der EU und die Einführung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung wurden mit der Richtlinie Entwicklungen im Bereich B2B gefördert. Dort wird die europäische Norm bereits verwendet, und diese Verwendung wird voraussichtlich durch die ViDA-Rechtsvorschriften erweitert, für die die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung derzeit im Rahmen der Arbeit des CEN angepasst wird, um alle Anwendungsfälle abzudecken.

Hinsichtlich der Effizienz der Umsetzung der elektronischen Rechnungsstellung in Bezug auf Kosten und Nutzen zeigen sich in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Situationen. Die von den Behörden getragenen Kosten hängen von der digitalen Reife ihres öffentlichen Sektors ab. Für die Wirtschaftsakteure, insbesondere für KMU, fallen je nach den verfügbaren Dienstpaketen für die elektronische Rechnungsstellung und den Transaktionsvolumen unterschiedliche Kosten an. Dennoch bestätigte eine beträchtliche Zahl von Mitgliedstaaten, 17 der 23 befragten, dass der Nutzen der elektronischen Rechnungsstellung die damit verbundenen Kosten auf nationaler Ebene für alle Interessenträger übersteigt. Zu den

Vorteilen gehören operative Effizienz, mehr Transparenz und Vorteile für die Umwelt. Die Prozessautomatisierung wird als Haupttriebkraft wahrgenommen, gefolgt von der Verwendung der gemeinsamen Norm, schnellerer Verarbeitung, kürzerer Zahlungsfristen und geringerer Komplexität.

- Für die nationalen Behörden war der wichtigste Kostenfaktor für die Umsetzung der Richtlinie der Aufbau der nationalen Infrastruktur für die elektronische Rechnungsstellung (sofern diese noch nicht vorhanden war) und die Instandhaltung dieser Infrastruktur, während die Kosten für die Anpassung an die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung marginal waren.
- KMU haben Schwierigkeiten, die Vorteile der elektronischen Rechnungsstellung zu quantifizieren, geben jedoch an, dass es für sie eindeutig vorteilhaft wäre, wenn die elektronische Rechnungsstellung in allen Bereichen eingeführt würde und wenn sie die elektronische Rechnungsstellung für neue innovative Anwendungen wie die Steuerberichterstattung, die Umweltberichterstattung, die Rechnungsfinanzierung elektronischer Rechnungen oder für Zollanmeldungen nutzen könnten.
- Für große Unternehmen ist die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen teuer.

Was die Kohärenzkriterien für den Erfolg betrifft, so ist die Richtlinie sowohl intern als auch extern kohärent. Ihre Ziele stehen im Einklang mit der Entwicklung der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung, wobei die Kohärenz zwischen den legislativen Zielen und der weiteren Anpassung der Norm durch das CEN gewährleistet wird. Extern steht sie im Einklang mit politischen Maßnahmen der EU wie den Vergaberichtlinien, dem Vorschlag aus dem Jahr 2023 für eine Verordnung zur Aufhebung der Zahlungsverzugsrichtlinie und den ViDA-Legislativvorschlägen und trägt zur Harmonisierung der EU-Vorschriften für die elektronische Rechnungsstellung und zur Interoperabilität bei.

Was hat die EU-Maßnahme konkret bewirkt und für wen?

Zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Interessenträgern der elektronischen Rechnungsstellung besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Richtlinie auf EU-Ebene in mehrfacher Hinsicht einen erheblichen Mehrwert erbracht hat.

Aus Sicht der nationalen Behörden besteht der wichtigste Beitrag der EU darin, dass sie die Entstehung verschiedener nationaler Normen für die elektronische Rechnungsstellung begrenzt hat. Die Richtlinie habe zu einem hohen Maß an Rechtssicherheit geführt und dank der Verwendung einer gemeinsamen europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung sei eine erhebliche technische Vereinfachung erreicht worden, was zu erheblichen Kostensenkungen geführt habe.

Für die Wirtschaftsakteure sind die Auswirkungen der Richtlinie je nach Kategorie der Interessenträger und innerhalb dieser Kategorien unterschiedlich.

- Für KMU besteht der Hauptbeitrag in einer einfacheren B2G-Rechnungsstellung, gefolgt von einer höheren Effizienz und einer einfacheren Rechnungsstellung an große Unternehmen.

- Für große Unternehmen gehören neben Kosteneinsparungen je elektronischer Rechnung eine verbesserte Interoperabilität in den Lieferketten, eine einfachere Rechnungsstellung an öffentliche Stellen, eine höhere Genauigkeit, bessere Datenqualität und mehr Sicherheit zu den wichtigsten positiven Auswirkungen der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung.
- Für Dienstleister, die in diesem Bereich tätig sind, hat die Einführung einer europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung dazu beigetragen, die Entscheidungen in Bezug auf die Auswahl und die Investition in ein einheitliches Format der elektronischen Rechnungsstellung sowohl für inländische als auch für grenzübergreifende öffentliche Aufträge zu vereinfachen.

Ist die Maßnahme noch relevant?

Die 2014 angenommene Richtlinie ist aufgrund anhaltender Herausforderungen und des Auftretens neuer Probleme nach wie vor von großer Bedeutung. Aufgrund der Richtlinie wurde erfolgreich eine europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung eingeführt und es wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Behörden elektronische Rechnungen, die der europäischen Norm entsprechen, entgegennehmen und bearbeiten können.

Nationale Varianten der europäischen Norm stellen nach wie vor Herausforderungen für die Interoperabilität dar. Darüber hinaus sind aufgrund der Entwicklung der elektronischen Rechnungsstellung in den letzten zehn Jahren, insbesondere auf der Übermittlungsebene, neue Interoperabilitätsprobleme aufgetreten.

5. Was sind die Schlussfolgerungen und gewonnenen Erkenntnisse?

Die Richtlinie hat eine entscheidende Rolle bei der Harmonisierung der elektronischen Rechnungsstellung in Europa gespielt und zu erheblichen Fortschritten bei der Verbesserung des Binnenmarkts geführt, indem nationale Infrastrukturen für die elektronische Rechnungsstellung aufgebaut wurden, die der europäischen Norm für B2G-Transaktionen entsprechen, und indem die europäische Norm von den Wirtschaftsakteuren genutzt wird. Aufgrund der positiven Entwicklungen in der EU hat Europa weltweit Einfluss auf die elektronische Rechnungsstellung, da die Peppol-Spezifikationen von Ländern in verschiedenen Regionen der Welt übernommen werden.

Trotz dieser Erfolge wurden bei der Evaluierung Mängel festgestellt, die dazu führen, dass die Richtlinie ihr volles Potenzial – insbesondere auf der Ebene der Nutzung – nicht entfalten kann. Darüber hinaus stellt die Gewährleistung der vollständigen Interoperabilität, einschließlich auf der Übermittlungsebene, nach wie vor eine Herausforderung dar. Die Unterschiede bei der Umsetzung der europäischen Norm auf nationaler Ebene können den nahtlosen Austausch von elektronischen Rechnungen einschränken, ein Problem, das sich weiter verschärfen könnte, wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung zwischen Unternehmen (B2B) durchsetzen.