

**Avizul Comitetului Regiunilor – Directiva privind facturarea electronică și achizițiile publice electronice de la un capăt la altul**

(2014/C 114/13)

**I. RECOMANDĂRI POLITICE**

COMITETUL REGIUNILOR

**Observații generale pe marginea directivei**

1. ia notă de faptul că, prin propunerea sa de directivă privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice, Comisia vizează următoarele obiective: CEN, organismul european responsabil de stabilirea standardelor, trebuie să elaboreze un nou standard european pentru facturarea electronică; statele membre trebuie să se asigure că autoritățile contractante și entitățile contractante nu pot să refuze facturi electronice conforme cu acest standard. În conformitate cu propunerea Comisiei, dispozițiile pentru a se conforma prezentei directive trebuie puse în aplicare în termen de la 48 de luni de la intrarea în vigoare a acesteia. Comitetul Regiunilor propune însă ca dispozițiile să intre în vigoare la 30 de luni după publicarea trimiterii la standardul european respectiv, așa cum prevede articolul 3 alineatul (2) din directivă;
2. consideră că propunerea trebuie considerată drept o etapă importantă a procesului de tranziție la o administrație publică informatizată. Beneficiile recunoscute ale facturării electronice au determinat mai multe state membre ale UE să solicite prezentarea de facturi electronice în materie de achiziții publice în întregul sector public sau într-o parte din acesta. Totuși, de multe ori inițiativele de acest fel au la bază standarde naționale care nu sunt interoperabile;
3. constată că, în ultimii ani, mai multe părți interesate au solicitat să se ia măsuri la nivel european pentru stimularea facturării electronice, propunând chiar introducerea obligatorie a acesteia; de exemplu, în rezoluția sa din 20 aprilie 2012, Parlamentul European atrage atenția asupra fragmentării pieței din cauza unor reglementări naționale privind facturarea electronică, precum și asupra necesității unor soluții interoperabile pentru facturarea electronică, bazate pe dispoziții legale și norme tehnice comune;
4. a salutat deja schimbul electronic de informații și utilizarea mijloacelor electronice în cadrul diferitor proceduri de achiziții publice <sup>(1)</sup>, subliniind totuși că, având în vedere condițiile diferite, mai ales în ceea ce privește întreprinderile mici, trebuie să se lase suficient timp pentru pregătiri;
5. consideră că, pentru o mai mare eficiență și în vederea reducerii cheltuielilor administrative, facturarea, care constituie etapa finală a procedurii de achiziții publice, ar trebui să fie de asemenea un proces electronic;
6. este de părere că propunerea de directivă poate contribui la crearea unor condiții mai bune pentru interoperabilitate și la optimizarea pieței interne. Aceasta facilitează activitatea autorităților contractante și a entităților contractante, precum și a furnizorilor și contribuie la menținerea costurilor la un nivel scăzut. Totodată, se poate constata că, în prezent, schimburile comerciale transfrontaliere sunt puține. Din acest punct de vedere, există riscul ca directiva de față să aibă efecte financiare disproportionale;
7. subliniază că propunerea de directivă împuternicește Comisia Europeană să însărcineze organizația de standardizare europeană competentă cu elaborarea modelului de date semantic al facturii electronice de bază. Astfel, se delegă o parte esențială a conținutului către un organism care nu are puteri legislative. Abia pe baza acestor conținuturi concrete ale standardului care trebuie elaborat, nedisponibile încă, poate fi evaluată în totalitate ușurința punerii în aplicare, necesitatea unor modificări precum și costurile conexe. Prin urmare, nu se poate stabili deocamdată dacă propunerea este conformă principiului proporționalității;

---

<sup>(1)</sup> Comitetul Regiunilor a adoptat deja un aviz privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale [COM (2011) 895 final], precum și un aviz privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice [COM(2011) 896 final].

8. salută faptul că autoritățile și entitățile contractate vor avea, chiar și după introducerea standardului european comun, posibilitatea de a accepta și facturi care îndeplinesc alte standarde, precum și facturi pe hârtie, în măsura în care legislațiile naționale nu cuprind dispoziții în sens contrar. Această opțiune oferă flexibilitate atât autorităților contractante și entităților contractante, cât și furnizorilor care urmează alte standarde. Obligarea autorităților contractante și a entităților contractante care au introdus deja facturarea electronică în conformitate cu un anumit standard să treacă la un standard comun nou ar atrage după sine creșterea cheltuielilor atât pentru autoritățile și entitățile contractante, cât și pentru furnizori. Subscriind propunerii de directivă, Comitetul Regiunilor este, prin urmare, de părere că formatele deja existente ar trebui să poată fi utilizate în continuare, în timp ce standardul european comun ar trebui introdus în cadrul unui proces de tranziție treptată. De asemenea, dezvoltarea unui model de date semantic comun va facilita conversia între diferite formate tehnice. În ceea ce privește informațiile pe care facturile trebuie eventual să le cuprindă pe lângă conținutul de bază în conformitate cu dispozițiile de drept intern, în anumite sectoare etc., facturile cu un astfel de conținut ar trebui să fie admisibile și în formatele utilizate în prezent, care corespund adesea acestor cerințe speciale;

9. subliniază totuși că este important ca standardul european propus să nu împiedice și să nu îngreuneze activitatea autorităților sau entităților contractate sau a furnizorilor acestora; atrage atenția asupra costurilor ridicate care ar trebui suportate în situația în care autoritățile contractante și entitățile contractante ar trebui să accepte facturi electronice în toate formatele tehnice care corespund modelelor de date semantice;

10. propune, prin urmare, să se clarifice în propunerea de directivă cerințele pe care trebuie să le îndeplinească autoritățile contractante și entitățile contractante. Acestea nu ar trebui să fie obligate să accepte toate formatele tehnice naționale și protejate existente, ci numai un număr limitat de formate. Pe de altă parte, autoritățile contractante nu trebuie să poată refuza facturi electronice care au la bază standardul european pentru modelul de date semantic și un format tehnic care, la rândul său, se bazează pe standarde internaționale ale unor organisme de standardizare recunoscute de UE (precum CEN, ISO, ONU/CEFAT și OASIS). În acest context, directiva ar putea fi privită drept o armonizare a standardelor internaționale; totuși, trebuie să se ia toate măsurile necesare pentru ca conținutul de bază al facturilor să respecte cerințele europene prevăzute în dispozițiile comune etc.;

11. consideră că elaborarea modelului de date semantic pe baza modelelor disponibile deja în cadrul organizațiilor de standardizare internaționale, precum și limitarea la un anumit format tehnic pot contribui la creșterea interoperabilității și, totodată, la reducerea costurilor. În acest fel se creează condiții unitare pentru actorii comerciali, care pot să dezvolte bune practici pe baza acestui standard;

12. subliniază, de asemenea, că este foarte important ca Comisia să aibă în vedere promovarea facturării electronice și în cadrul Acordului privind achizițiile publice, astfel încât regulile aplicabile să poată fi valabile pentru majoritatea membrilor OMC, inclusiv pentru toate statele membre ale UE. Acesta este un alt motiv pentru care standardul prescris de Comisie ar trebui să se bazeze pe standardele internaționale. Astfel, acesta nu ar fi doar un standard european, ci și un standard internațional, care respectă și include cerințele și nevoile europene, care se bazează pe dispoziții legislative comune etc.;

13. subliniază, de asemenea, că este important să se țină seama de activitățile de standardizare începute deja, în special de activitățile derulate de CEN în vederea stabilirii cerințelor pentru informațiile incluse în mesajele comerciale în domeniul achizițiilor publice și pentru schimbul de astfel de mesaje între părți. Mai multe state membre<sup>(2)</sup> sunt deja implicate în aceste activități, ale căror rezultate sunt destinate și utilizării în proiecte lansate de Comisie (ca, de exemplu, e-SENS<sup>(3)</sup> și OpenPEPPOL<sup>(4)</sup>);

14. consideră că este important ca, la elaborarea actualului standard sau la continuarea activităților demarate deja, să se aibă grijă ca standardul să fie simplu de utilizat și să fie testat înainte de a fi recomandat. Ar fi chiar util să se determine, printr-un fel de certificare, dacă facturile bazate teoretic pe acest standard îl respectă și în realitate. Experiența din statele membre în care deja se aplică anumite standarde arată că este nevoie de un cadru de orientare, astfel încât să nu trebuiască ca fiecare autoritate contractantă sau entitate contractantă să justifice de ce nu poate accepta o anumită factură electronică. O astfel de procedură ar trebui dezvoltată și în cadrul organizațiilor internaționale de standardizare recunoscute menționate mai sus;

<sup>(2)</sup> A se vedea [www.cenbii.eu](http://www.cenbii.eu).

<sup>(3)</sup> A se vedea [www.esens.eu](http://www.esens.eu).

<sup>(4)</sup> A se vedea [www.peppol.eu](http://www.peppol.eu).

15. atrage atenția, de asemenea, asupra faptului că includerea autorităților locale și regionale, precum și a altor administrații și instituții publice finanțate din bugetul de stat în elaborarea standardului este extrem de importantă;

16. subliniază că, în cadrul negocierilor în curs pe marginea unei propuneri privind un nou regulament privind protecția datelor trebuie să se ia măsurile necesare pentru ca dispozițiile acestui regulament să sprijine utilizarea actualei facturări electronice;

17. subliniază că, în conformitate cu dispozițiile referitoare la facturarea electronică în conformitate cu Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, facturarea electronică necesită acceptarea de către destinatar. După cum se subliniază deja în propunerea de directivă, acest aspect trebuie avut în vedere și în elaborarea dispozițiilor actuale;

18. consideră că majoritatea autorităților contractante și entităților contractante nu au în prezent posibilitatea de a accepta și de a prelucra facturi electronice; prin urmare, este de părere că este extrem de important să se prevadă o planificare adecvată înainte de intrarea în vigoare a directivei. Directiva nu ar trebui să intre în vigoare decât în momentul în care diferitele proceduri de achiziții publice se pot desfășura și electronic. Comitetul Regiunilor consideră că ar fi util ca directiva să intre în vigoare la un anumit interval de timp – de exemplu 30 de luni – de la publicarea normei de către Comisie. Astfel s-ar asigura că este suficient timp pentru elaborarea programului de software corespunzător pentru această normă, garantând că autoritățile și entitățile contractante dispun de timpul necesar pentru achiziționarea acestor soluții în sprijinul normei. În plus, statele membre ar trebui să ofere cursuri de formare și sprijin pentru autoritățile contractante, astfel încât dispozițiile din directiva care face obiectul prezentei propuneri să poată fi puse în aplicare în termenul stabilit;

19. reamintește că introducerea facturării electronice va atrage după sine necesitatea ca multe autorități contractante și entități contractante să achiziționeze soluții informatice corespunzătoare și, în general, să își lărgescă cunoștințele în domeniul gestionării facturilor electronice. Măsurile necesare în diferitele state membre trebuie, prin urmare, să cuprindă și acordarea de sprijin la achiziționarea de soluții informatice pentru primirea facturilor electronice, eventual sub forma unui acord-cadru central, la care autoritățile să poată recurge pentru procedurile de achiziții publice și care să le poată oferi sprijin la stabilirea cerințelor pentru achiziționarea de soluții proprii în domeniul facturării electronice;

20. consideră că, pe lângă programele de formare și alte măsuri pentru autoritățile contractante și entitățile contractante, statele membre trebuie să adopte și măsuri pentru extinderea competențelor întreprinderilor, în special a întreprinderilor mici și mijlocii (IMM);

21. având în vedere faptul că obiectivul urmărit de propunerea de directivă de soluționare a problemelor legate de interoperabilitate în comerțul transfrontalier nu poate fi atins într-un mod satisfăcător de către statele membre acționând individual și având în vedere că propunerea de directivă reprezintă instrumentul adecvat în acest sens, consideră că propunerea este conformă cu principiile subsidiarității și proporționalității;

22. subliniază faptul că CoR a declarat facturarea electronică în cadrul achizițiilor publice ca fiind una din cele cinci priorități ale programului de lucru anual privind subsidiaritatea pe anul 2013; în acest context, CoR a efectuat o consultare a partenerilor din Rețeaua de monitorizare a subsidiarității și a Grupului de experți în materie de subsidiaritate pe această temă;

23. solicită Comisiei Europene să joace un rol de exemplu, asigurând acceptarea facturilor electronice la atribuirea contractelor în cadrul programelor de finanțare ale UE;

#### **Observații generale pe marginea comunicării**

24. având în vedere că majoritatea autorităților contractante și entităților contractante nu practică în prezent facturarea electronică, salută măsurile importante pe care Comisia le introduce la punctul 5.3 al propunerii sale, care, printre altele, prevăd elaborarea de către statele membre de strategii naționale și planuri de acțiune detaliate pentru achizițiile publice electronice de la un capăt la altul;

25. subliniază că și întreprinderile, în special IMM-urile, trebuie să își extindă competențele în domeniul facturării electronice. De asemenea, este posibil ca în multe state membre să fie necesar să se adopte măsuri pentru infrastructură. Propunerea Comisiei ca statele membre să analizeze posibilitatea de a recurge la fondurile structurale pentru finanțarea programelor de formare (în special pentru IMM-uri), pentru consolidarea capacității administrative și pentru dezvoltarea infrastructurilor corespunzătoare poate contribui la soluționarea acestor probleme;

26. este de părere că aspectele legate de infrastructură au o importanță crucială la implementarea proiectului facturării electronice și, prin urmare, consideră că propunerea formulată de Comisie la punctul 5.2.(4) privind finanțarea și sprijinirea de către Comisia Europeană a dezvoltării infrastructurii privind achiziții publice electronice de la un capăt la altul (inclusiv facturarea electronică) pe teritoriul Europei prin intermediul mecanismului propus „Conectarea Europei” (MCE) poate contribui la sprijinirea unei infrastructuri funcționale pentru aceste proceduri; consideră că ar putea fi necesare și alte măsuri de infrastructură, întrucât circumstanțele sunt foarte diferite de la un stat membru la altul;

27. salută intenția Comisiei de a finanța proiectele care stimulează dezvoltarea de soluții interoperabile (e-SENS);

28. salută propunerea Comisiei de a continua lucrările Forumului european multipartit privind facturarea electronică, dar solicită Comisiei să ia în același timp toate măsurile pentru ca nivelul local și regional să fie reprezentat în acest forum.

## II. RECOMANDĂRI DE AMENDAMENTE

### Amendamentul 1

COM(2013) 449 final

#### Considerentul 7

Textul propus de Comisie	Amendamentul CoR
<p>Standardul european pentru modelul de date semantic al facturii electronice de bază ar trebui să se bazeze pe specificații existente, inclusiv, în special, cele elaborate de organizații europene sau internaționale precum CEN (CWA 16356 și CWA 16562), ISO (factură financiară bazată pe metodologia ISO 20022) și ONU/CEFACT (CII v. 2.0). Acesta nu ar trebui să necesite semnături electronice. Un astfel de standard european ar trebui să definească elementele de date semantice referitoare, în special, la datele complementare ale vânzătorului și cumpărătorului, identificatorii de proces, atributele facturii, detaliile privind elementele facturii, informațiile privind livrarea, detaliile și termenii plății. De asemenea, acesta ar trebui să fie compatibil cu standardele existente privind plățile astfel încât să permită prelucrarea automată a plăților.</p>	<p>Standardul european pentru modelul de date semantic al facturii electronice de bază ar trebui să se bazeze pe specificații existente, inclusiv, în special, cele elaborate de organizații europene sau internaționale precum CEN (<del>CWA 16356 și CWA 16562</del>), ISO (<del>factură financiară bazată pe metodologia ISO 20022</del>) și, ONU/CEFACT (<del>CII v. 2.0</del>) și <u>OASIS</u>. Acesta nu ar trebui să necesite semnături electronice. Un astfel de standard european ar trebui să definească elementele de date semantice referitoare, în special, la datele complementare ale vânzătorului și cumpărătorului, identificatorii de proces, atributele facturii, detaliile privind elementele facturii, informațiile privind livrarea, detaliile și termenii plății. De asemenea, acesta ar trebui să fie compatibil cu standardele existente privind plățile astfel încât să permită prelucrarea automată a plăților.</p>

#### Expunere de motive

În propunerea Comisiei sunt menționate câteva specificații. Standardele de facturare se schimbă din când în când și nu toate standardele menționate au fost puse în aplicare. În plus, nu sunt menționate unele standarde internaționale aplicate în prezent în anumite state membre. Din acest motiv, ar fi mai util să se menționeze specificații pentru standardele de facturare dezvoltate de organizații europene sau internaționale precum CEN, ISO, ONU/CEFACT și OASIS. Această ultimă organizație nu este menționată deloc în propunerea Comisiei. OASIS se ocupă de așa-numitele standarde de facto, care, în prezent sunt utilizate în sectorul public în multe state membre.

**Amendamentul 2**

## Articolul 4

Textul propus de Comisie	Amendamentul CoR
<p><b><i>Facturile electronice care respectă standardul european</i></b></p> <p>Statele membre se asigură că autoritățile contractante și entitățile contractante nu refuză să primească facturi electronice care respectă standardul european a cărui trimitere a fost publicată în temeiul articolului 3 alineatul (2).</p>	<p><b><i>Facturile electronice care respectă standardul european</i></b></p> <p>Statele membre se asigură că autoritățile contractante și entitățile contractante nu refuză să primească facturi electronice care respectă standardul european a cărui trimitere a fost publicată în temeiul articolului 3 alineatul (2) <u>și care au la bază formate tehnice elaborate de organizații de standardizare internaționale recunoscute de UE.</u></p>

**Expunere de motive**

Ar fi extrem de costisitor dacă autoritățile și entitățile contractante ar fi obligate să accepte facturi electronice în toate formatele tehnice care respectă modelul de date semantic. O posibilitate de limitare a numărului de formate ar consta în impunerea cerinței ca facturile electronice să respecte standardul european pentru modelul de date semantic al facturii electronice de bază și să se bazeze pe formate tehnice (sintaxă) elaborate de organizații de standardizare recunoscute de UE (ca, de exemplu, CEN, ONU/CEFACT, ISO și OASIS).

**Amendamentul 3**

## Articolul 6

Textul propus de Comisie	Amendamentul CoR
<p><b><i>Punere în aplicare</i></b></p> <p>Statele membre pun în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive în termen de cel mult 48 de luni de la data intrării în vigoare. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor dispoziții.</p> <p>Atunci când statele membre adoptă dispozițiile respective, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.</p> <p>Comisiei îi sunt comunicate de statele membre textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.</p>	<p><b><i>Punere în aplicare</i></b></p> <p><u>Statele membre se implică activ pentru ca autoritățile contractante și entitățile contractante să poată primi facturi electronice care respectă standardul european a cărui trimitere a fost publicată în temeiul articolului 3 alineatul (2) și care sunt conforme cu formatul tehnic bazat pe standardele europene și internaționale în vigoare.</u> Statele membre pun în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive <del>în termen de cel mult 48</del><u>30</u> de luni de la data <del>intrării în vigoare</del> <u>publicării de către Comisie a trimiterii la standardul european în conformitate cu articolul 3 alineatul (2).</u> Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor dispoziții.</p> <p>Atunci când statele membre adoptă dispozițiile respective, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.</p> <p>Comisiei îi sunt comunicate de statele membre textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.</p>

***Expunere de motive***

Ar fi util ca directiva să intre în vigoare la un anumit interval de la publicarea standardului de către Comisie. Astfel s-ar asigura elaborarea programului de software corespunzător pentru acest standard, garantând că autoritățile și entitățile contractante dispun de timpul necesar pentru achiziționarea acestor soluții în sprijinul standardului. Un termen adecvat ar fi un interval de 30 de luni de la publicarea de către Comisie a normei în conformitate cu articolul 3 alineatul (2). În plus, este important ca statele membre să le ofere autorităților și entităților contractante sprijinul necesar pentru a-și lărgi competențele în domeniul facturării electronice și eventual pentru a introduce și soluții informatice pentru primirea și gestionarea facturilor electronice. Măsurile în acest sens ar trebui să cuprindă și măsuri de formare pentru întreprinderi, mai ales pentru IMM-uri. Textul reformulat propus creează condiții mai bune pentru ca primirea facturilor electronice să se poată face în conformitate cu standardul stabilit și în intervalul de timp propus.

Bruxelles, 28 noiembrie 2013

*Președintele*  
*Comitetului Regiunilor*  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---