



Bruxelles, 11.10.2017
COM(2017) 590 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**cu privire la evaluarea standardului european privind facturarea electronică, în
conformitate cu Directiva 2014/55/UE**

1. Background

Directiva 2014/55/UE privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice¹ („directiva”) are obiectivul de a promova utilizarea facturării electronice în domeniul achizițiilor publice prin asigurarea interoperabilității și prin îmbunătățirea securității juridice. Directiva fost adoptată la 16 aprilie 2014 de Parlamentul European și de Consiliu în urma unui proces de pregătire amănunțit condus de Comisie, care a implicat un număr mare de părți interesate.

Directiva impune autorităților contractante să accepte și să prelucreze facturi electronice care sunt conforme cu un standard european (EN) privind facturarea electronică. Directiva prevede, de asemenea, inițierea unui proces de definire a acestui standard de către organizațiile de standardizare relevante. Obligația se referă doar la facturile aferente contractelor publice care fac obiectul directivelor UE privind achizițiile publice.

Deoarece standardul EN nu era disponibil la data adoptării, directiva încredințează Comisiei, la articolul 3, responsabilitatea de a efectua o evaluare a standardului în ceea ce privește caracterul practic, facilitatea utilizării și costurile de punere în aplicare ale utilizatorului final înainte ca standardul să devină aplicabil. Standardul EN a fost adoptat recent de către CEN, iar prezentul raport prezintă rezultatele evaluării efectuate.

2. Elaborarea standardului european privind facturarea electronică

În temeiul directivei, la 10 decembrie 2014, Comisia a acordat un mandat² Comitetului European pentru Standardizare (CEN) pentru a elabora standardul EN privind facturarea electronică și documentele aferente acestuia. Prin acest mandat, Comisia a solicitat CEN în mod specific să efectueze sarcinile următoare:

- să elaboreze un standard european (EN) pentru modelul de date semantic al elementelor principale ale unei facturi electronice;
- să identifice un număr limitat de sintaxe de facturi pe deplin conforme cu standardul european;
- să elaboreze legături sintactice, și anume informații care să precizeze modul în care modelul de date semantic poate fi reprezentat în sintaxele enumerate și artefactele de validare automată a acestora;
- să elaboreze orientări privind interoperabilitatea facturilor electronice la nivelul transmisiei, luând în considerare necesitatea de a se asigura autenticitatea originii și integritatea conținutului facturilor electronice;
- să elaboreze orientări privind utilizarea opțională a extensiilor sectoriale sau naționale împreună cu standardul european, inclusiv o metodologie care să fie aplicată în mediul real;
- să efectueze testarea standardului european în ceea ce privește aplicarea sa practică de către utilizatorul final.

¹ JO L 133, 6.5.2014, p. 1–11

² M/528 DECIZIA DE PUNERE ÎN APLICARE A COMISIEI C(2014) 7912 final din 10.12.2014 privind o solicitare de standardizare către organizațiile europene de standardizare în ceea ce privește un standard european privind facturarea electronică și un set de documente de standardizare auxiliare în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1025/2012 al Parlamentului European și al Consiliului

Pentru a efectua aceste sarcini, CEN a constituit un comitet tehnic specific (TC434) și șase grupuri de lucru (un grup de lucru pentru fiecare dintre subiectele sus-menționate). Comitetul tehnic este compus din experți tehnici în facturare electronică proveniți din organizațiile naționale de standardizare (ONS) din mai multe state membre. De asemenea, au fost implicați experți privați, precum și reprezentanți ai administrațiilor publice. Această implicare largă a unui număr mare de părți interesate reprezintă o garanție solidă a alinierii standardului EN la cele mai recente evoluții ale pieței și la necesitățile utilizatorilor.

În urma acestui proces, CEN a emis oficial standardul și lista sintaxelor la 28 iunie 2017, cu referința EN 16931.

Principalul document elaborat de Comitetul Tehnic este standardul în sine, reprezentând elementele principale ale facturii. În martie 2016, acesta a făcut obiectul unei consultări publice cu toate organismele de standardizare naționale, în urma căreia s-au primit 600 de observații. În continuare, Comitetul Tehnic a analizat aceste observații și a finalizat proiectul de standard EN, care a fost supus votului. Standardul EN a fost aprobat în unanimitate de organizațiile naționale de standardizare. Toate celelalte documente au fost, de asemenea, supuse votului, ultimul vot referitor la specificațiile tehnice ale legăturilor sintactice fiind închis la 29 iunie 2017.

O altă direcție de acțiune importantă privește chestiunea sintaxelor, care reprezintă limbajele software ce pot fi utilizate pentru punerea în aplicare a standardului EN. Directiva, precum și mandatul Comisiei, menționau că CEN ar trebui să identifice un „număr limitat de sintaxe”, dat fiind că există mai multe sintaxe utilizate ca format pentru standardul EN. Comitetul Tehnic a reușit să ajungă la un acord al mării majoritate a membrilor cu privire la un număr foarte limitat, și anume două sintaxe: UN/CEFACT CII (Cross Industry Invoice) și UBL 2.1.

3. Evaluarea standardului

Articolul 3 din Directiva 2014/55/UE prevede că, înainte de introducerea standardului european privind facturarea electronică în statele membre, aplicarea practică a standardului ar trebui să fie testată suficient. Această evaluare ar trebui să fie realizată concomitent cu redactarea standardului și ar trebui să implice utilizatorii finali. Testarea ar trebui să abordeze, în special, aspectul caracterului practic și aspectul ușurinței în utilizare și ar trebui să demonstreze că standardul poate fi pus în aplicare în mod eficient din punctul de vedere al costurilor și în mod proporțional.

Prezentul raport prezintă rezultatele acestei evaluări pe baza a două surse principale:

- **Raportul tehnic CEN** al grupului de lucru 6 din cadrul TC434, intitulat „Testarea standardului european din punctul de vedere al aplicării practice pentru utilizatorul final”, dedicat în principal testării aspectelor tehnice ale standardului.
- Un **studiu complementar** realizat de un contractant extern, PWC, pentru Comisie între sfârșitul lunii martie 2017 și luna iulie 2017. Studiul s-a concentrat mai mult pe impactul practic asupra utilizatorului final și este disponibil pe pagina de internet a Comisiei, DG GROW/ Achiziții publice/ Studies.

3.1 Rezultatele testării CEN

Raportul tehnic descrie testarea standardului EN la nivel semantic și sintactic. De asemenea, include metodologia și testarea artefactelor de validare. Aceste artefacte de validare reprezintă elemente și reguli obligatorii ale standardului EN într-un cod sursă deschis și asigură posibilitatea verificării automate a unei facturi în raport cu standardul EN.

Raportul cuprinde trei secțiuni principale. Prima se referă la testarea semantică și descrie prezentarea generală a metodologiei, testarea și rezultatele. Similar, a doua secțiune acoperă metodologia sintaxei, testarea și rezultatele. Ultima secțiune are două subcapitole care descriu testele efectuate pentru a se asigura că standardul EN este adecvat pentru plăți și, respectiv, pentru prelucrarea automată.

Nu s-au constatat probleme majore în timpul procesului de testare. Aceasta s-a datorat, probabil, faptului că Grupul de lucru CEN responsabil pentru standardul EN efectuase deja propria testare de asigurare a calității. De asemenea, testarea s-a desfășurat concomitent cu elaborarea standardului EN, prin urmare problemele au putut fi semnalate în paralel, fără a se acumula într-un număr semnificativ.

La nivel semantic, procesul a îmbunătățit efectiv standardul EN, deoarece definițiile actualizate și notele privind utilizarea rezultate vor ajuta entitățile care îl pun în aplicare și utilizatorii finali să îl înțeleagă mai ușor.

Testarea sintaxei s-a concentrat în principal pe asigurarea caracterului adecvat al artefactelor de validare pentru verificarea conformității și s-a bazat, de asemenea, pe experiența rezultată din proiectul CEN WS/BII (Atelierul CEN privind Interfețele pentru interoperabilitatea întreprinderilor cu privire la achizițiile publice din Europa). Disponibilitatea artefactelor de validare este esențială pentru facilitarea utilizării practice a standardului EN de către entitățile care îl pun în aplicare.

3.2 Studiul complementar privind impactul practic asupra utilizatorului final

Pentru a completa rezultatele tehnice ale testării CEN, Comisia a decis efectuarea unui studiu suplimentar, realizat de PWC. Obiectivul studiului PWC a fost acela de a evalua standardul EN din perspectiva celor trei criterii principale enunțate în Directiva 2014/55/UE, după cum urmează:

- A. **Caracterul practic:** Acest criteriu se referă la elemente precum eficacitatea, utilitatea și adecvarea pentru un anumit scop sau o anumită situație.
- B. **Ușurința în utilizare:** acest criteriu implică o evaluare a ușurinței în utilizarea și punerea în aplicare a standardului, în special luând în considerare sistemele existente, precum sistemul de planificare a resurselor întreprinderii (ERP).
- C. **Costurile punerii în aplicare:** acest criteriu se referă la costurile punerii în aplicare suportate de utilizatorii finali (autoritățile contractante și furnizorii acestora) pentru susținerea standardului, cuprinzând setul complet de scenarii identificate.

Metodologia utilizată pentru studiu a pornit de la definirea mai multor scenarii de punere în aplicare diferite. Setul final de scenarii a cuprins șase țări: Franța, Irlanda, Italia, Țările de Jos, Norvegia și Polonia. Aceste țări au fost selectate pentru o analiză aprofundată, cu scopul de a reflecta diversitatea situațiilor din Uniune pe baza următoarelor zone:

- Zona 1: Gradul de (des)centralizare a facturării electronice la nivel național
- Zona 2: Gradul de maturitate a facturării electronice
- Zona 3: Utilizarea standardelor privind facturarea electronică

A doua etapă a acestui proiect s-a concentrat pe colectarea și consolidarea datelor care au fost solicitate pentru evaluarea standardului EN și pe analizarea acestor date. Studiul a dezvoltat rezultatele testului din raportul CEN, care a avut în vedere aplicarea practică (adecvarea pentru scop) a standardului EN din perspectiva tehnică. În plus, s-au colectat date prin cercetare documentară. Această cercetare s-a realizat pentru a clarifica modelele de facturare electronică aplicate în practică, capacitățile oferite de acestea și modelele de stabilire a prețurilor.

În final, s-au realizat interviuri specifice cu statele membre, autoritățile regionale și reprezentanți ai industriei, prestatori de servicii și furnizori de software. În cadrul acestor interviuri, reprezentanții au răspuns la un set de întrebări predefinit. Aceste întâlniri au fost înregistrate, documentate în procese-verbale și aprobate de reprezentanții respectivi.

4. Rezultatele evaluării

Cele trei criterii menționate de directivă sunt abordate pe rând în continuare.

A. Caracterul practic

Caracterul practic al standardului european privind facturarea electronică, din punctul de vedere al adecvării sale în ceea ce privește scopul, a fost confirmat de autoritățile și părțile interesate intervievate din statele membre. Nu s-a identificat nicio problemă tehnică majoră. În plus, standardul EN a fost aprobat în unanimitate de toate organismele de standardizare naționale.

Standardul EN privind facturarea electronică se bazează pe standardele internaționale existente, adoptate la scară largă în Europa. Decizia de a limita numărul de formate pentru punerea în aplicare a modelului de date semantic al elementelor principale ale facturii la formatele UBL 2.1³ și UNCEFACT/CII va crește nivelul de simplificare deoarece acestea sunt două sintaxe foarte frecvente, deja utilizate pe piață. Majoritatea autorităților contractante intervievate pentru acest studiu vor susține cu prioritate o singură sintaxă, UBL 2.1.

B. Ușurința în utilizare

Prin identificarea unui set comun de elemente informative ale unei facturi care acoperă majoritatea cerințelor comerciale și legale, modelul de date semantic al elementelor principale ale facturii este foarte valoros pentru constituirea unor sisteme de facturare electronice ușor de utilizat și eficiente din punctul de vedere al costurilor.

Rolul vânzătorilor de ERP și de software este considerat esențial de către autoritățile centrale, regionale și locale. În special, includerea implicită a standardului EN în soluțiile acestora va

³ Sintaxa UBL 2.1. a fost identificată de Comisie pentru utilizarea ca referință în cadrul achizițiilor publice prin Decizia 2014/771/UE a Comisiei (Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 31 octombrie 2014 privind identificarea Universal Business Language versiunea 2.1, pentru utilizarea ca referință în cadrul achizițiilor publice; text cu relevanță pentru SEE)

reduce necesitatea conversiei formatului, diminuând astfel semnificativ complexitatea și costurile pentru utilizatorii finali.

Standardul EN este considerat flexibil datorită posibilității de a utiliza elemente opționale, câmpuri de text liber și liste cu coduri incluse. În schimb, acest avantaj poate avea ca rezultat proliferarea excesivă a specificațiilor de utilizare a elementelor principale ale facturii (CIUS) și a extensiilor. CIUS sunt specificații menite să ajute entitățile care pun în aplicare standardul EN în soluționarea aspectelor practice ale definirii sistemelor IT pe baza standardului EN. Utilizarea CIUS și a extensiilor ar trebui să fie monitorizată și limitată, eventual printr-o inițiativă coordonată la nivel european, pentru a proteja interoperabilitatea transfrontalieră.

C. Eventualele costuri de punere în aplicare

Costurile de punere în aplicare a facturării electronice depind de cele două variabile-cheie din fiecare țară: gradul de maturitate și arhitectura facturării electronice selectată de sectorul public

Maturitatea facturării electronice la nivel național este determinată de gradele de adoptare în sectorul public și în cel privat, de existența unei piețe concurențiale pentru serviciile și soluțiile de facturare electronică și de nivelul de pregătire organizațional și în ceea ce privește sistemele IT. Impactul standardului EN din punctul de vedere al costurilor și al complexității va fi mai redus în statele membre cu un grad de maturitate ridicat. Acest impact va fi mai puternic în statele membre în care gradul de adoptare a facturării electronice este redus, numărul de furnizori de soluții și de servicii este limitat, iar infrastructura națională IT nu este foarte avansată.

Impactul standardului EN va depinde și de legislația și politicile naționale și de cerințele aferente. O soluție benefică pentru administrațiile publice ar fi definirea unei strategii de punere în aplicare a Directivei 2014/55/UE (de la conformarea minimă cu directiva la automatizarea completă a procesului de facturare) și planificarea introducerii la nivel național. Mai multe țări au înregistrat experiențe pozitive utilizând astfel de strategii. Utilizarea facturării electronice pentru furnizorii sectorului public poate fi impusă, inclusiv utilizarea unor formate specifice.

Se pot identifica și sunt deja aplicate în majoritatea statelor membre două **arhitecturi de facturare electronică** diferite, și anume:

- o platformă centrală (sau o combinație de mai multe platforme) care primește toate facturile electronice de la furnizori și le expediază către entitatea/autoritatea contractantă relevantă (sistem centralizat); sau
- un sistem distribuit în care facturile electronice trebuie să fie trimise de furnizori direct entității/autorității contractante relevante (sistem distribuit).

Statele membre cu un grad ridicat de maturitate a facturării electronice sunt caracterizate prin grade de adoptare ridicate, un mediu concurențial pentru furnizorii de servicii și soluții de facturare electronică și un nivel avansat de pregătire organizațională și în domeniul IT

Statele membre cu o arhitectură de facturare electronică matură și descentralizată se vor baza pe furnizorii de servicii și de soluții de facturare electronică pentru a-și moderniza sistemele în vederea acceptării standardului EN, oferind soluții competitive entităților publice

și private de toate dimensiunile. În acest scenariu, se anticipează că impactul punerii în aplicare a standardului EN va fi redus sau moderat, în funcție de situație. Costul de modernizare a sistemelor va fi suportat de prestatorii de servicii și, în consecință, de utilizatorii finali (autoritățile publice și furnizorii acestora). Costul va fi marginal dacă prestatorii de servicii vor susține standarde deja aliniate la standardul EN și va fi relativ mai mare în celelalte cazuri. Toți furnizorii ERP și prestatorii de servicii de facturare electronică intervievați în cadrul studiului au afirmat că vor oferi soluții conforme cu standardul EN pe baza cererii pieței. Cu toate acestea, costul punerii în aplicare a standardului EN va crește dacă la nivel național și sectorial se va utiliza un număr mare de extensii, ceea ce ar reduce semnificativ beneficiile unui standard comun.

În statele membre cu o arhitectură de facturare electronică matură și centralizată, impactul standardului EN asupra utilizatorilor finali va fi, în general, redus. Orice modificare necesară pentru susținerea standardului EN și costul aferent vor fi suportate în principal de entitățile care gestionează sistemul de facturare electronică central. În Franța, de exemplu, Chorus Pro, sistemul existent din ianuarie 2017, se bazează pe implementarea unei soluții comune pentru toți furnizorii sectorului public (atât publici, cât și privați). Standardul EN nu va avea niciun efect asupra administrațiilor publice (de mici dimensiuni) deoarece Chorus Pro este furnizat gratuit pentru administrații sau furnizori. Standardul EN nu va afecta nici IMM-urile, deoarece acestea pot în continuare să trimită facturi în format PDF administrațiilor publice.

Autoritățile contractante de mici dimensiuni vor decide nivelul de investiții și automatizare a procesului pentru serviciile și soluțiile de facturare electronică pe care le vor utiliza pe baza cerințelor naționale și a analizei economice specifice. Costul de achiziționare a standardului EN de la CEN nu reprezintă o problemă importantă, însă disponibilitatea gratuită a informațiilor prin intermediul CEF și CEN în legătură cu standardul european și documentele auxiliare este considerată importantă.

Statele membre cu un grad redus de maturitate a facturării electronice și o arhitectură descentralizată se vor confrunta cu dificultăți în asimilarea și punerea în aplicare a standardului EN. Totuși, aceste dificultăți pot fi atenuate prin furnizarea de către guvern a unor orientări și reguli clare, precum utilizarea standardelor. În plus, conștientizarea, sensibilizarea, promovarea de către nivelurile superioare, formarea, centrele de competență și serviciile comune vor avea un rol important în susținerea utilizării standardului EN. În acest scenariu, se anticipează că impactul standardului EN și costurile aferente vor fi semnificative. Dacă autoritățile contractante nu aleg opțiunea de a utiliza servicii comune, ceea ce ar reduce și partaja costurile extrem de mult, sau de a aplica o politică de partajare și reutilizare, bugetele lor vor fi afectate. **În statele membre cu un grad redus de maturitate a facturării electronice care aleg să implementeze un sistem de facturare electronică centralizat,** impactul standardului EN va depinde de cerințele naționale și de nivelul de pregătire din sectorul public și din cel privat. Țările care au impus utilizarea standardelor deja aliniate la standardul EN nu se vor confrunta cu nicio dificultate tehnică majoră. Dacă nivelul de pregătire este ridicat, gradul de adoptare a facturării electronice va crește în consecință. Autoritățile contractante vor fi susținute și asistate prin sistemul centralizat, în timp ce furnizorii se vor baza pe operatori comerciali și, în unele cazuri, se vor oferi servicii gratuite pentru un număr limitat de facturi. Cu toate acestea, pentru materializarea acestor beneficii, este necesar ca autoritățile centrale să facă anumite investiții pentru crearea unui astfel de sistem central.

5. Impactul asupra părților interesate specifice

Impactul asupra autorităților contractante de mici dimensiuni

Interviurile cu autoritățile locale regionale și locale au demonstrat că:

- Utilizarea standardului este esențială pentru autoritățile locale, în vederea reducerii costurilor.
- Se anticipează că cea mai frecventă modalitate de punere în aplicare a standardului EN va fi modernizarea sistemelor de planificare a resurselor întreprinderii (ERP) care acceptă implicit standardul.
- În măsura în care extensiile pot fi evitate, se anticipează că punerea în aplicare a standardului EN nu va fi costisitoare pentru nicio administrație publică.
- Prin urmare, se consideră că beneficiile constând în simplificarea procedurilor de plată vor compensa costurile limitate ale punerii în aplicare.

Așa cum s-a menționat anterior, Directiva 2014/55/UE se aplică doar contractelor a căror valoare depășește pragurile stabilite de UE, limitând-se astfel numărul autorităților contractante de mici dimensiuni vizate de această obligație. În general, fiecare autoritate contractantă va putea să decidă nivelul de automatizare și de complexitate IT al sistemelor lor și investițiile pe care este dispusă să le facă. Această decizie se va baza pe analiza economică specifică și pe cerințele naționale. Finanțarea oferită de CEF Telecom este considerată un instrument util în sprijinul punerii în aplicare a standardului EN.

Impactul asupra IMM-urilor

Directiva nu impune entităților private obligația de a utiliza facturarea electronică, deși aceasta ar putea deveni obligatorie prin regulile naționale. Cu toate acestea, în cazul în care decid să utilizeze facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice, standardul EN va avea un efect pozitiv asupra IMM-urilor deoarece va împiedica administrațiile publice din diferite țări să impună specificații diferite privind facturarea electronică. În unele state membre, serviciile de facturare electronică sunt oferite gratuit IMM-urilor pentru un număr limitat de facturi electronice. În Italia, Camera de Comerț oferă acest serviciu, inclusiv arhivarea electronică.

În final, standardul EN nu ține seama de utilizarea semnăturilor electronice. Toate costurile aferente utilizării semnăturilor electronice pentru facturarea electronică în sectorul public în statele membre în care utilizarea acestora este obligatorie ar trebui să fie prevăzute de IMM-uri în bugetele lor.

6. Provocări viitoare

Părțile interesate contactate au prezentat mai multe măsuri de susținere a introducerii standardului EN și de maximizare a beneficiilor. Acestea sunt enumerate mai jos în ordinea recurenței:

- îmbunătățirea suplimentară a **mediului de testare** existent, accesibil în mod liber (fără a necesita autentificare) (de exemplu, explicații mai pertinente ale erorilor, actualizate pe măsură ce evoluează artefactele de validare) și furnizarea de exemple de facturi complexe și simple;
- un **registru central european** care să conțină lista tuturor furnizorilor de servicii și soluții care susțin standardul EN sau specificațiile CIUS, ca element-cheie al unui sistem de guvernare;

- **o documentație clară privind standardul EN** și punerea sa în aplicare;
- un **birou de asistență tehnică** pentru furnizarea de asistență în punerea în aplicare a standardului EN;
- **artefactele de validare pentru standardul EN** ar trebui să fie accesibile public, iar serviciile de testare ar trebui să fie disponibile printr-o interfață de programare a aplicațiilor (API) promovată către un public mai larg;
- **sprijin financiar pentru entitățile care realizează punerea în aplicare;**
- eventuala luare în considerare a vocabulelor de bază ISA² și a specificațiilor semantice relevante.

Introducerea standardului EN va necesita întreținere și gestionare. Spre exemplu, ar trebui constituit un sistem de gestionare pentru evaluarea extensiilor atât la nivel semantic, cât și la nivel sintactic, precum și pentru identificarea aspectelor comune între țări și sectoare pe baza unui proces controlat.

În plus, există beneficii pentru achizitorii din sectorul public care adoptă „strategia maximă” bazată pe automatizarea completă a procesului. Pentru promovarea acestor aspecte, Comitetul Tehnic și Comisia Europeană vor avea un rol critic în furnizarea sprijinului necesar.

7. Concluzii

Prezentul raport încheie lucrările de pregătire a standardului european privind facturarea electronică. Cele trei criterii menționate în directivă (caracterul practic, ușurința în utilizare și eventualele costuri de punere în aplicare) au fost evaluate. Potrivit celor două surse principale, Raportul tehnic al CEN și Studiul PWC, standardul EN este considerat adecvat scopului.

În paralel cu transmiterea prezentului raport Parlamentului European și Consiliului, referința standardului EN va fi publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. În temeiul articolului 11 din directivă, data publicării constituie data de început a aplicării termenelor prevăzute la articolul 11 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2014/55/UE.