EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.2.2024
COM(2024) 72 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de effecten van Richtlijn 2014/55/EU op de interne markt en de invoering van elektronische facturering bij overheidsopdrachten

{SWD(2024) 39 final} - {SWD(2024) 40 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de effecten van Richtlijn 2014/55/EU op de interne markt en de invoering van elektronische facturering bij overheidsopdrachten

INLEIDING

In dit verslag worden de effecten van Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten op de interne markt en op de invoering van e-facturering in de Europese Unie geanalyseerd. Het bouwt met name voort op de resultaten van de evaluatie van deze wetgeving door de Europese Commissie (de "Commissie")[1].

De richtlijn inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (hierna de "richtlijn" genoemd)[2] had tot doel de werking van de interne markt te verbeteren door de voorschriften inzake elektronische facturering in de overheidssector in de Europese Unie te harmoniseren en de belemmeringen voor grensoverschrijdende overheidsopdrachten als gevolg van onvoldoende interoperabiliteit tussen de nationale wettelijke vereisten en systemen voor elektronische facturering ("e-facturering") te verminderen. Daarnaast had de richtlijn ook tot doel te zorgen voor een brede geharmoniseerde invoering van e-facturering op basis van een gemeenschappelijke norm, de Europese norm voor e-facturering, die een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

De Commissie heeft gegevens verzameld en raadplegingen gehouden onder verschillende categorieën belanghebbenden. Daarnaast heeft zij opdracht gegeven voor een externe studie om de uitvoering van de richtlijn te analyseren en de werking ervan te evalueren. Op basis van deze activiteiten is in 2023 een evaluatie van de richtlijn uitgevoerd. Er zijn gegevens uit secundaire bronnen, waaronder statistische gegevens, wetgevingsdocumenten, verslagen en studies, verzameld en geanalyseerd. Het veldonderzoek omvatte een verzoek om input en gerichte raadplegingsactiviteiten in de vorm van enquêtes en interviews met verschillende groepen belanghebbenden, waaronder nationale autoriteiten, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), grote ondernemingen, aanbieders van e-factureringsdiensten en -oplossingen, leveranciers van systemen voor Enterprise Resource Planning[3] (ERP-systemen) en de belangrijkste beroepsorganisaties die actief zijn in deze sector, zoals OpenPeppol en de Global Exchange Network Association (GENA), de voormalige European E-Invoicing Service Providers Association (EESPA). Verder werden er casestudy's over een steekproef van landen ontwikkeld en als informatiebronnen gebruikt.

Deze evaluatie is in overeenstemming met artikel 12 van de richtlijn, op grond waarvan de Commissie de gevolgen ervan voor de interne markt en voor de invoering van elektronische facturering bij overheidsopdrachten binnen drie jaar na de omzettingstermijn voor niet-centrale aanbestedende diensten (april 2020) moet evalueren.

---

[1] SWD(2024) 39

[2] Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (PB L 133 van 6.5.2014, blz. 1), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055.

[3] Enterprise Resource Planning is software voor het beheer van bedrijfsprocessen die een organisatie de beschikking geeft over een systeem van geïntegreerde toepassingen voor beheer van de activiteiten en automatisering van veel backofficefuncties, zoals inkoop, productie, technologie, boekhouding en ondersteunende diensten, evenals personeelsbeheer.

CONTEXT EN ACHTERGROND VAN HET VERSLAG

De richtlijn maakt deel uit van de follow-up van de strategie voor e-aanbesteding[4] van de Commissie uit 2012, die gericht was op modernisering van overheidsopdrachten en bevordering van de digitalisering van overheidsdiensten binnen de EU.

In de digitale agenda voor Europa[5] uit 2010 erkende de Commissie het potentieel van elektronische facturering als een belangrijke katalysator voor de digitale economie en als stimulans voor de digitale eengemaakte markt. In 2010 werd het EU-beleid inzake e-facturering gepromoot met de mededeling "De voordelen van e-facturering voor Europa benutten"[6], waarin werd gepleit voor de invoering ervan evenals de ontwikkeling van een norm. Twee jaar later was het EU-landschap van e-facturering bij overheidsopdrachten echter niet significant veranderd. Daarom heeft het Europees Parlement in een resolutie van april 2012 opgeroepen om e-facturering bij overheidsopdrachten uiterlijk in 2016 verplicht te stellen, terwijl lidstaten tijdens de informele Raad Concurrentievermogen van februari 2012 en in de conclusies van de Europese Raad van juni 2012[7] op maatregelen ter bevordering van e-facturering hebben aangedrongen.

Dit leidde tot de effectbeoordeling van 2013 bij het voorstel voor een richtlijn, waarin de effecten van bevordering van de invoering van e-facturering en interoperabiliteit bij overheidsopdrachten werden onderzocht. Op dat moment maakte e-facturering 4-15 % van de factureringsprocedures in de EU uit en stelde dit zowel kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) als grote ondernemingen voor bijzondere uitdagingen vanwege de gebrekkige interoperabiliteit.

In de particuliere sector werd e-facturering sinds de jaren 1980 via systemen voor elektronische uitwisseling van gegevens (Electronic Data Interchange — EDI) ingevoerd om de elektronische communicatie tussen handelspartners te standaardiseren. EDI werd voornamelijk gebruikt in sectoren als de automobielbranche, detailhandel en logistiek. Sinds 2005 zijn sommige lidstaten begonnen leveranciers van de overheidssector wettelijke vereisten op te leggen evenals de verplichting om gebruik te maken van specifieke nationale e-factureringsformaten. Deze formaten waren niet interoperabel en dwongen leveranciers om bij grensoverschrijdende handel aan verschillende voorschriften te voldoen.

Sinds 2007 ondersteunt de Europese Unie projecten die gericht zijn op de harmonisatie van aanbestedingsprocedures voor overheidsopdrachten, waaronder e-facturering. In 2008 hebben 18 overheidsinstanties in 11 lidstaten het door de EU gefinancierde project Pan-European Public Procurement On-Line (Peppol) opgezet om e-aanbestedingen over de grenzen heen te vergemakkelijken, waarbij werd voortgebouwd op de werkzaamheden van het Europees Comité voor Normalisatie (CEN). Het omvatte een reeks technische specificaties die in bestaande e-aanbestedingsoplossingen konden worden toegepast om deze interoperabel te maken, en ontwikkelde zich tot een netwerk van toegangspunten voor de uitwisseling van elektronische facturen en andere documenten. In 2012 richtte een groep lidstaten de

[4] COM(2012) 0179 final, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een strategie voor e-aanbesteding, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2012:0179:FIN.
[5] COM(2010) 245 definitief, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een digitale agenda voor Europa, 19.5.2010,https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF.
[6] COM(2010) 712 definitief, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - De voordelen van elektronische facturering voor Europa benutten, 2.12.2010, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:NL:PDF.
[7] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/nl/pdf.

OpenPeppol Association op om de duurzaamheid van de projectresultaten te waarborgen. Sindsdien hebben het ledenbestand en het bijbehorende netwerk een aanzienlijke groei doorgemaakt[8].

OMZETTING EN UITVOERING VAN DE RICHTLIJN

De richtlijn werd in april 2014 vastgesteld, met de algemene doelstelling om de werking van de interne markt te verbeteren door vermindering van belemmeringen voor grensoverschrijdende overheidsopdrachten als gevolg van onvoldoende interoperabiliteit tussen nationale wettelijke vereisten en normen inzake e-facturering.

Naast deze algemene doelstelling had de richtlijn twee specifieke doelstellingen: i) vermindering van de complexiteit en verbetering van de duidelijkheid en rechtszekerheid voor marktdeelnemers door bedrijven in staat te stellen facturen te versturen volgens normen waarmee zij vertrouwd zijn en die algemeen aanvaard zouden zijn; en ii) verlaging van de exploitatiekosten voor marktdeelnemers die deelnemen aan grensoverschrijdende overheidsopdrachten, zoals de kosten van de ondersteuning van meerdere e-factureringsnormen en -systemen.

De uiteindelijke operationele doelstelling van de richtlijn was om de voorwaarden voor de ontwikkeling van technische oplossingen voor e-facturering bij overheidsopdrachten te scheppen, die voor grensoverschrijdende interoperabiliteit zouden hebben gezorgd, zodat de communicatie en mapping tussen e-factureringssystemen minder middelen zouden kosten en kopers en verkopers in staat zouden worden gesteld om facturen in het kader van overheidsopdrachten tegen de laagste kosten en met minimale complexiteit uit te wisselen.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken heeft de Commissie overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn ten eerste opdracht gegeven tot de ontwikkeling van een Europese norm voor het semantische gegevensmodel voor een elektronische factuur, dat wil zeggen de eigenlijke inhoud van een factuur, en de lijst van elementen of termen die moeten worden opgenomen (Europese norm voor e-facturering of Europese norm)[9]. Ten tweede gaf zij opdracht te zorgen voor een beperkt aantal syntaxen (formaat of taal) die voldoen aan de Europese norm. Deze norm werd ook ontworpen ter ondersteuning van de EU-wetgeving inzake belasting over de toegevoegde waarde (btw). Het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) werd belast met de opstelling van de norm. De Commissie heeft het CEN verzocht richtsnoeren over interoperabiliteit bij transmissie op te stellen[10], al waren die niet bindend voor aanbestedende diensten en aanbestedende instanties. Bij de norm is een reeks gelijktijdig door het CEN gepubliceerde aanvullende producten gevoegd.

Om de invoering van e-facturering bij overheidsopdrachten in de EU te bevorderen, verplicht artikel 7 van de richtlijn alle overheidsdiensten in Europa tot het ontvangen en verwerken van elektronische facturen die zijn opgesteld naar aanleiding van de uitvoering van opdrachten waarop de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten van toepassing zijn (Richtlijn

[8] https://peppol.org/.
[9] De Europese norm voor e-facturering is ontwikkeld door het CEN en gepubliceerd door de Europese Commissie. In de norm zijn de kerntermen van een elektronische factuur in een semantisch gegevensmodel gedefinieerd: https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Compliance+with+eInvoicing+standard.
[10] Bij de Europese norm voor e-facturering is de kwestie van de verzending van e-facturen behandeld in een verslag met richtsnoeren. Deze richtsnoeren ondersteunen toepassers bij de selectie en het ontwerp van transmissieoplossingen: https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/Navigating+the+eInvoicing+standard+documentation.

2009/81/EG[11], Richtlijn 2014/23/EU[12], Richtlijn 2014/24/EU[13] en Richtlijn 2014/25/EU[14]), mits de elektronische factuur aan de Europese norm voldoet.

Centrale diensten hadden tot april 2019 de tijd om aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen, en niet-centrale diensten tot april 2020 in de lidstaten die in hun interne omzettingswetgeving gebruik hadden gemaakt van de optie tot verlenging met één jaar voor niet-centrale aanbestedende diensten.

Tot juli 2023 is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de invoering van e-facturering binnen de Europese Unie. Alle lidstaten hebben de richtlijn in intern recht omgezet. 17 van de 27 lidstaten hebben wetgeving ingevoerd op grond waarvan leveranciers verplicht zijn e-facturen aan de overheidssector uit te reiken, in dertien lidstaten volledig en in vier slechts gedeeltelijk. Sommige van deze lidstaten hebben de leveranciers de verplichting precies op het moment van omzetting van de richtlijn opgelegd. Verder hebben negen lidstaten de e-facturering uitgebreid tot overheidsopdrachten onder de EU-drempels.

HUIDIGE ONTWIKKELING VAN E-FACTURERING

De opkomst van nieuwe EU-beleidsinitiatieven, met name de wetgevingsvoorstellen "Btw in het digitale tijdperk" (VAT in the digital age — ViDA)[15], zal het Europese e-factureringslandschap de komende jaren opnieuw vormgeven. Op 8 december 2022 heeft de Commissie een reeks voorstellen gedaan om het btw-stelsel van de EU te moderniseren en te verbeteren. Deze hervorming heeft tot doel het toepassingsgebied van het EU-beleid uit te breiden tot transacties tussen bedrijven (B2B-transacties) door de invoering van "bijna-realtime" digitale btw-rapportage over grensoverschrijdende EU-transacties op basis van e-facturering en door e-facturering uiterlijk in januari 2028 het standaardsysteem voor het uitreiken van facturen te maken. Daarnaast versterkt het ViDA-initiatief de interne markt, aangezien het zorgt voor een betere afstemming tussen de nationale systemen in de hele EU: de aanvaarding van de Europese norm zou in alle nationale e-factureringssystemen moeten worden gewaarborgd. Uiteindelijk biedt ViDA een kans om de digitale integratie van bedrijven binnen de digitale eengemaakte markt te bevorderen, de standaardisering van e-facturering te ondersteunen en de innovatie te stimuleren.

Een andere belangrijke ontwikkeling bij e-facturering houdt verband met de toenemende invloed van de Europese norm voor e-facturering op internationaal niveau. Om het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven te bevorderen en de positie van de EU als wereldleider op het gebied van normalisatie te versterken, werkt de Commissie actief aan bevordering van het EU-model op basis van de Europese norm en de Peppol-specificaties. Inmiddels hebben niet-EU-landen zoals Australië, Japan, Maleisië, Nieuw-Zeeland en Singapore, hun nationale e-factureringsspecificaties geformuleerd als uitbreidingen van de Europese norm en zijn zij actief geïnteresseerd in het sinds juli 2023 operationele

[11] Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PB L 216 van 20.8.2009, blz. 76).
[12] Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).
[13] Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).
[14] Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243).
[15] https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_en.

factureringsmodel Peppol International (PINT)[16], dat de Europese norm op systematische wijze veralgemeent, waardoor de interoperabele uitwisseling van facturen over het gehele Peppol-netwerk internationaal wordt vergemakkelijkt. Andere landen en regio's gebruiken PINT als referentie en passen het model aan hun specifieke behoeften aan. De samenwerking met partnerlanden van de EU op het gebied van e-facturering biedt de mogelijkheid om de reeds door EU-bedrijven gedane investeringen en verrichte werkzaamheden maximaal te laten renderen en de handelskosten tot een minimum te beperken door de interoperabiliteit van e-facturering tussen regio's te bevorderen.

Tot slot geven opkomende technologieën en innovatieve benaderingen vorm aan de toekomst van e-facturering. Voor een groener Europa zou de emissierapportage preciezer kunnen worden doordat de emissies op artikelniveau zouden kunnen worden berekend en via elektronische facturen kunnen worden ingediend, waardoor de milieuverantwoording wordt vergroot. Voor belastingdoeleinden kan de naleving door bedrijven worden gestroomlijnd door middel van digitale btw-aangiften die vooraf worden ingevuld met behulp van gegevens van e-facturen. Voorspellende belastingberekeningen op basis van kunstmatige intelligentie (AI) kunnen voorspellingen van belastingbedragen voor bedrijven en particulieren mogelijk maken. Bij de strijd tegen fraude wordt gebruik gemaakt van AI-gestuurde semantische analyse, machinaal leren en datamining op basis van gestructureerde elektronische facturen om de monitoring en nauwkeurigheid te verbeteren. De realtime-economie heeft tot doel realtime informatie-uitwisseling mogelijk te maken en daartoe zouden gegevens van elektronische facturen kunnen worden gebruikt als de meest nauwkeurige dataset met betrekking tot een zakelijke transactie, waardoor de administratieve lasten worden verminderd. Daarnaast kan bij de financiering van facturen gebruik worden gemaakt van de blockchain-technologie, waarmee voor elke factuur een unieke digitale vingerafdruk kan worden gegenereerd, waardoor het risico van dubbele financiering van facturen over de grenzen heen kan worden aangepakt. Deze ontwikkelingen zullen de e-facturering uiteindelijk hervormen en het is aan de EU en haar lidstaten om zich achter deze gemeenschappelijke doelstelling te scharen en de gunstigste voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van deze innovatie in de EU.

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN OP BASIS VAN DE ANALYSE VAN DE UITVOERING VAN DE E-FACTUREERINGSRICHTLIJN

In dit verslag, waarmee gevolg wordt gegeven aan artikel 12 van de richtlijn, worden de gevolgen van de richtlijn voor de interne markt geëvalueerd en wordt de invoering van e-facturering in Europa onderzocht, uitgaande van de bevindingen van de evaluatie van 2023. Voor de beoordeling van de prestaties en het effect werd in de analyse vooral gekeken naar de uitvoering van de richtlijn tussen 2014 en 2022 en de daarmee behaalde resultaten, en werd nader gekeken naar de periode na de omzettingstermijn voor centrale autoriteiten in april 2019, in de wetenschap dat voor subcentrale autoriteiten een omzettingstermijn van april 2020 gold.

De bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op de resultaten van de evaluatie van de richtlijn die de Commissie in 2023 vóór het verslag heeft uitgevoerd. In overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving werden bij deze evaluatie de prestaties van de richtlijn onderzocht aan de hand van vijf evaluatiecriteria: relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang en meerwaarde van maatregelen op EU-niveau. Er werd gekeken naar: de uitdagingen voor de interne markt voor e-facturering, de gevolgen van de richtlijn voor de interne markt en voor de invoering van e-facturering, evenals voor de belangrijkste categorieën

[16] PINT is de specificatie aan de hand waarvan Peppol BIS Billing wordt uitgevoerd in Europa. Hiermee wordt het gebruik van de factuur- en creditnotaberichten in Peppol beschreven en een efficiënte invoering en intensiever gebruik van elektronische samenwerking vergemakkelijkt. https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/.

belanghebbenden, de toegevoegde waarde van de richtlijn en de samenhang van het e-factureringsbeleid van de EU met ander EU-beleid.

Uitdagingen voor de interne markt: verleden en heden

De richtlijn is vandaag de dag nog steeds relevant, aangezien de uitdagingen die de aanleiding vormden voor de vaststelling ervan in 2014, nog steeds bestaan en nog steeds belemmeringen opwerpen voor de werking van de interne markt. Bovendien hebben zich sinds de vaststelling ervan nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen voorgedaan, die voor de nationale autoriteiten van 18 van de 27 lidstaten aanleiding zijn om de richtlijn nog steeds relevant te achten[17].

De uitdagingen die in 2014 zijn vastgesteld, zijn ook vandaag de dag nog steeds relevant: zij hebben betrekking op de mate van uitrol van e-facturering in Europa en de interoperabiliteit van IT-systemen voor elektronische facturering. Wat de invoering van e-facturering bij overheidsopdrachten betreft, valt het op dat, hoewel het tot op zekere hoogte reeds mogelijk is om elektronische facturen te ontvangen, de invoering vooral goed gevorderd is in landen die leveranciers hebben verplicht om alleen elektronische facturen naar overheidsinstanties te sturen en in digitaal ontwikkelde lidstaten. De 17 lidstaten die de leveranciersverplichtingen volledig (13 lidstaten) of gedeeltelijk (4 lidstaten) hebben ingevoerd, meldden ofwel een 100 % overstap naar e-facturering bij overheidsopdrachten ofwel de verwachting dat deze doelstelling tegen het einde van het jaar of in 2024 zal worden gehaald. In andere lidstaten daarentegen is e-facturering doorgaans in geringe mate ingevoerd, behalve in digitaal geavanceerde landen zoals Estland, Finland en Zweden. In deze landen, die beschikken over geavanceerde e-factureringswetgeving en -capaciteiten, is de uitrol verder gevorderd. De invoering is doorgaans ook goed gevorderd ingeval overheidsinstanties, zelfs als zij dit niet wettelijk verplicht zijn, een administratieve toestemming hebben om e-facturering bij aanbestedingen te eisen, hetgeen in wezen een “mandaat door uitoefening” is.

Hierbij moet worden benadrukt dat de invoering van e-facturering niet noodzakelijkerwijs gelijke tred houdt met de toepassing van de Europese norm voor e-facturering. Sommige lidstaten hebben de invoering van e-facturering bij overheidsopdrachten bewerkstelligd door verplichtingen aan leveranciers op te leggen, zonder tegelijkertijd het gebruik van de Europese norm verplicht te stellen. Bijgevolg wordt de Europese norm daar minder toegepast gezien het vrijwillige karakter ervan voor de leveranciers. In lidstaten die reeds vóór de invoering van de Europese norm over systemen beschikten, prevaleert doorgaans het gebruik van de nationale norm.

In dit verband zou het voor de consolidatie van de interne markt voor e-facturering nuttig zijn het gebruik van de Europese norm voor e-facturering te maximaliseren om de administratieve lasten voor bedrijven te verminderen. De invoering van één e-factureringsnorm in alle lidstaten zou de factureringsprocessen en -procedures in Europa stroomlijnen en de facturering voor overheidsdiensten en hun partners in het bedrijfsleven vereenvoudigen. Deze vereenvoudiging zal verder worden ondersteund door de toepassing van dezelfde standaard voor btw-rapportage, zoals voorzien door ViDA. Uiteindelijk bevordert het gebruik van de Europese norm voor e-facturering niet alleen de consolidatie van de interne markt voor e-facturering, maar draagt het ook bij tot de vermindering van kosten van grensoverschrijdende transacties voor marktdeelnemers.

Overigens blijft de uitdaging van interoperabiliteit bestaan, aangezien niet alle vier de

[17] Zie SWD(2024) 39 voor de resultaten van de enquête onder de nationale autoriteiten die tijdens de studie ter voorbereiding van de evaluatie is gehouden.

interoperabiliteitsniveaus, zoals gedefinieerd in het Europese interoperabiliteitskader, met inbegrip van de transmissie en governance, door de richtlijn zijn aangepakt. Hoewel interoperabiliteit op het semantische en syntactische niveau reeds in 2014 werd aangemerkt als een uitdaging die via EU-beleid moest worden aangepakt en ook in 2017 is aangepakt door de invoering van een Europese norm voor e-facturering, is transmissie naar voren gekomen als een van de belangrijkste uitdagingen bij de invoering van e-facturering. Het CEN heeft naast de Europese norm alleen niet-bindende aanbevelingen inzake transmissie gedaan, zoals werd vermeld in de overwegingen van de richtlijn. Deze situatie kan echter veranderen in het licht van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het e-factureringsbeleid van de EU in verband met de ViDA-wetgevingsvoorstellen.

Wat interoperabiliteit in de B2B-context betreft, zijn bedrijven, en met name kleine bedrijven, momenteel gedwongen gebruik te maken van de specifieke e-factureringsnetwerken van hun grote klanten. Dat zijn gesloten, niet onderling interoperabele netwerken. Dit is nadelig voor kleine bedrijven die geen gebruik kunnen maken van een enkele verlener van e-factureringsdiensten om facturen uit te wisselen met handelspartners in eigen land alsook op EU-niveau. Als partijen gemeenschappelijke transmissiemethoden en -protocollen overeenkomen (of deze wettelijk verplicht worden gesteld), kan dit probleem gemakkelijk worden verholpen. Als er op nationaal niveau een platform voor B2G (Business-to-Government) is opgezet, zou dit bovendien betekenen dat een bedrijf voor de verzending van e-facturen naar de overheidssector nog een extra systeem moet gebruiken.

Voor verleners van diensten en oplossingen creëerde het aanbieden van pan-Europese diensten voor e-facturering op basis van een gemeenschappelijke norm — de Europese norm voor e-facturering — mogelijkheden om een EU-brede klantenbasis te bereiken. Wanneer er echter landspecifieke vereisten worden opgelegd, zoals de registratie van een btw-nummer of strenge certificeringsregelingen, die hoge investeringskosten met zich meebrengen, worden de voordelen ervan beperkt. Deze uitdaging bestaat zowel in Griekenland als in Frankrijk[18]. Bovendien zijn steeds meer lidstaten van plan nationale certificeringssystemen voor e-factureringsdiensten en -oplossingen in te voeren, die nieuwe belemmeringen voor de interne markt zullen opwerpen. Parallel hieraan vormt het door sommige lidstaten opgelegde gebruik van e-handtekeningen om de authenticiteit en integriteit van e-facturen te waarborgen, een andere uitdaging voor grensoverschrijdende e-facturering. Het feit dat er systemen bestaan die deze authenticatiemethode niet gebruiken, wijst uit dat het gebruik van een dergelijke eis in de praktijk niet noodzakelijk is.

Sinds de vaststelling van de richtlijn hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. De wetgevingsvoorstellen in het kader van ViDA (btw in het digitale tijdperk) zullen, indien deze worden vastgesteld, e-facturering vanaf januari 2028 als standaardmethode voor uitreiking van facturen voorschrijven. Dit betekent dat e-facturen moeten worden opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerd elektronisch formaat dat automatische en elektronische verwerking mogelijk maakt. De lidstaten zouden de mogelijkheid hebben om e-facturering op te leggen zonder de mogelijkheid van verzoeken tot afwijking. Bovendien zou de Europese norm voor e-facturering breed worden aanvaard in alle lidstaten, waardoor een naadloze transmissie van e-facturen voor transacties tussen bedrijven (B2B-transacties) mogelijk wordt, hetzij rechtstreeks tussen handelspartners, hetzij via openbare portalen die door belastingdiensten zijn opgezet.

Daarnaast werken verschillende lidstaten momenteel aan nieuwe wetgeving om e-facturering

[18] SWD(2024) 39.

bij B2B-transacties verplicht te stellen, op basis van een afwijking van de btw-richtlijn, in overeenstemming met artikel 395 van die richtlijn. Soms kan het toepassingsgebied van dit beleid zich ook uitstrekken tot transacties tussen bedrijven en consumenten (B2C-transacties), en in dat verband moet worden opgemerkt dat bij het CEN momenteel normalisatiewerkzaamheden worden verricht: Technisch Comité TC434 van het CEN (CEN TC434) werkt momenteel aan technische specificaties voor e-ontvangstbewijzen (eReceipts). In dit verband zou afstemming tussen de opzet van en systemen voor e-facturering bij B2G-, B2B- en B2C-transacties buitensporige technische complexiteit en rechtsonzekerheid voor marktdeelnemers in hun eigen land of bij grensoverschrijdende handel binnen de EU voorkomen.

Tot slot zijn gegevensbeveiliging en privacy bij de raadplegingsactiviteiten in het kader van de evaluatie als uitdagingen naar voren gekomen. Om dit probleem aan te pakken, bevatten overeenkomsten met verleners van diensten en oplossingen over het algemeen een clausule die de bescherming van klantgegevens voorschrijft en het gebruik ervan verbiedt voor andere doeleinden dan de uitdrukkelijk noodzakelijke en overeengekomen doeleinden. Deze clausule wordt echter niet systematisch gebruikt.

De richtlijn blijft kortom relevant voor het aanpakken van de uitdagingen die in 2014 zijn vastgesteld en nog steeds aanwezig zijn. De nieuwste ontwikkelingen op het gebied van e-facturering hebben echter gezorgd voor nieuwe uitdagingen die moeten worden aangepakt om de voorschriften voor elektronische facturering binnen de EU efficiënter te maken en verder te harmoniseren.

Gevolgen van de richtlijn voor de interne markt, de invoering van e-facturering en belanghebbenden

De uitvoering van de richtlijn en de vaststelling van de Europese norm voor e-facturering hebben aanzienlijk bijgedragen tot de harmonisatie en interoperabiliteit van elektronische facturering in Europa en de invoering ervan, zoals hieronder wordt toegelicht. De doelstellingen van de richtlijn zijn echter slechts gedeeltelijk doeltreffend verwezenlijkt. De twee directe doelstellingen ervan zijn i) de markt- en handelsbelemmeringen die het gevolg zijn van het bestaan van uiteenlopende nationale regels en normen, opheffen, en ii) zorgen voor interoperabiliteit. De vaststelling van de Europese norm voor e-facturering was een essentieel element voor de verwezenlijking van deze twee doelstellingen.

Wat de eerste doelstelling betreft, is de harmonisatie van de voorschriften en normen voor e-facturering in Europa tot op zekere hoogte verwezenlijkt door vaststelling van een Europese norm voor e-facturering die door het CEN is ontwikkeld en in oktober 2017 door de Commissie is bekrachtigd[19], en door schepping van de voorwaarden voor een interne markt voor overheidsopdrachten. De Europese norm voor e-facturering omvat twee interoperabiliteitsniveaus, semantisch en syntactisch, die in 2014 werden aangemerkt als uitdagingen voor de interoperabiliteit binnen de EU.

Wat de tweede doelstelling betreft, moeten de lidstaten en hun overheidsinstanties de overheidssector in de EU uit hoofde van de richtlijn verplichten e-facturen voor opdrachten in het kader van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten te aanvaarden en te verwerken, indien deze in overeenstemming zijn met de Europese norm voor e-facturering. Om deze

[19] Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1870 van de Commissie van 16 oktober 2017 betreffende de bekendmaking van de referentie van de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen overeenkomstig Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad (C(2017) 6835) (PB L 266 van 17.10.2017, blz. 19).

doelstelling te verwezenlijken en dus te zorgen voor interoperabiliteit, zijn de lidstaten uit hoofde van de richtlijn verplicht om ofwel systemen voor e-facturering tussen bedrijven en overheden (Business-to-Government, B2G) overeenkomstig de Europese norm voor e-facturering in te voeren, ofwel hun bestaande systemen aan te passen om elektronische facturen te aanvaarden die aan de norm voldoen. Voor het centrale niveau bestaan deze mogelijkheden in 25 lidstaten en zijn twee lidstaten, Cyprus en Slowakije, nog bezig met het ontwikkelen van hun nationale centrale platforms. Voor het subcentrale niveau is het in dit stadium niet mogelijk om de uitvoering van de richtlijn volledig te controleren, aangezien slechts enkele lidstaten mechanismen hebben opgezet voor monitoring van de uitvoering van e-facturering in hun land. Dit zijn doorgaans lidstaten die hun leveranciers hebben verplicht om e-facturen naar de overheidssector te sturen en over centrale monitoringinstrumenten beschikken, zoals Frankrijk, Italië en Spanje.

Een van de verwachte effecten van de richtlijn op de interne markt was de verdere invoering van e-facturering op een geharmoniseerde manier in de hele EU. Voor de invoering van e-facturering in het algemeen is het percentage EU-ondernemingen dat e-facturen verzendt (in het algemeen, niet uitsluitend B2G) toegenomen van ongeveer 10,3 % in 2013 tot 32,2 % in 2020, aldus een Eurostat-enquête onder bedrijven met meer dan tien werknemers. Hoewel bij de analyse sprake was van beperkingen wat betreft beschikbaarheid en consistentie van de gegevens, aangezien de lidstaten op grond van de richtlijn geen rapportageverplichting hebben, konden deze tekortkomingen met behulp van gegevens van Eurostat[20], deskresearch en interviews met belanghebbenden worden verholpen[21].

Wat de invoering van e-facturering bij overheidsopdrachten betreft, is uit de analyse gebleken dat de uitrol ervan in de B2G-context is voornamelijk is toegenomen in lidstaten die de leveranciers hebben verplicht om e-facturen naar de overheidssector te sturen, wat aangeeft dat vrijwillige invoering door de particuliere sector een uitdaging kan vormen. In Frankrijk bijvoorbeeld, waar tussen 2017 en 2020 geleidelijk een verplichting werd ingevoerd, bedroeg het aantal ontvangen elektronische facturen in 2013 nog 34 000 maar werden er in 2022 4,3 miljoen door de nationale autoriteiten ontvangen en 66,74 miljoen door de lagere autoriteiten; in Spanje, waar de verplichting in 2015 werd ingevoerd, vertoonden de gegevens van het nationale platform een stijging van 884 000 e-facturen in 2014 tot 9,5 miljoen in 2017 en 15,9 miljoen in 2022 — deze gegevens hebben alleen betrekking op het centrale niveau. Het verplicht stellen van e-facturering, dat wil zeggen de verplichting voor leveranciers om (alleen) in de B2G-context uitsluitend elektronische facturen naar hun nationale autoriteiten te sturen, is van invloed gebleken op het algemene uitrolpercentage, ook in de B2B-context, aangezien uit de Eurostat-gegevens blijkt dat het aantal ondernemingen dat e-facturering gebruikt in Italië, Slovenië en Spanje aanzienlijk is toegenomen sinds de tijdstippen waarop de verplichtingen in elk land van kracht werden, respectievelijk in 2014 en 2015, zoals blijkt uit de Eurostat-cijfers van 2016.

Als er geen verplichting voor het versturen van elektronische facturen (in de B2G- of B2B-context) geldt, neemt het uitrolpercentage slechts langzaam toe. Volgens de gerichte raadpleging onder kmo's kan de uitrol onder bedrijven die al gebruikmaken van ERP en boekhoudsoftware het efficiëntst worden vergroot door hun in die oplossingen ook de beschikking te geven over een e-factureringsfunctie. Daarbij worden zij onmiddellijk in staat gesteld om e-facturen vanuit hun bestaande systeem automatisch te verzenden en te ontvangen zonder handmatig gegevens te hoeven invoeren. Dit werd reeds in het kader van de

[20] De gegevens in dit gedeelte zijn een uitwerking van de volgende dataset van Eurostat: ISOC_EB_ICS.
[21] SWD(2024) 39.

effectbeoordeling van de richtlijn van 2013[22] door kmo's voorgesteld, wat aangeeft dat dit een cruciale factor is voor de invoering van e-facturering door kmo's. Dit is de aanpak die bijvoorbeeld Denemarken in zijn recente boekhoudwet[23] heeft gevolgd.

De onderliggende doelstellingen van de richtlijn, zoals verankerd in de overwegingen en in de effectbeoordeling van 2013, werden gedeeltelijk verwezenlijkt. De richtlijn was erop gericht de interne markt te bevorderen door de interoperabiliteit aan te pakken, de rechtszekerheid te vergroten, de juridische complexiteit te verminderen en de kosten voor de marktdeelnemers te verlagen. Dit werd aangevuld met een operationele doelstelling: het scheppen van de voorwaarden voor de ontwikkeling van technische oplossingen voor e-facturering bij overheidsopdrachten teneinde te zorgen voor interoperabiliteit.

De richtlijn was in de eerste plaats gericht op het aanpakken van interoperabiliteitsproblemen op semantisch en syntactisch niveau, maar heeft niet alle vier de lagen van interoperabiliteit aangepakt, waaronder de transmissie en governance. De ontwikkeling van de Europese norm voor e-facturering heeft de semantische en syntactische lagen van interoperabiliteit doeltreffend aangepakt. Dit blijkt uit het feit dat de richtlijn sinds de publicatie van de Europese norm in oktober 2017 de interne markt heeft bevorderd door te voorkomen dat er nieuwe nationale e-factureringsformaten voor de overheidssector (B2G) werden ingevoerd die tot verdere versnippering zouden hebben geleid. Drie lidstaten — Estland, Finland en Zweden — hebben hun nationale norm geleidelijk vervangen door de Europese norm. Andere lidstaten, die het gebruik van een nationale norm hadden voorgeschreven voordat de Europese norm voor e-facturering werd ingevoerd, staan eenvoudigweg toe dat in plaats hiervan de Europese norm wordt gebruikt. Hierbij moet worden benadrukt dat, hoewel de transmissie en governance niet in de richtlijn aan bod zijn gekomen, grensoverschrijdende interoperabiliteit in de praktijk gewaarborgd is door de invoering van op Peppol gebaseerde oplossingen in 23 lidstaten. De richtlijn heeft de interne markt bevorderd door de rechtszekerheid te vergroten en de technische complexiteit voor e-facturering te verminderen: de richtlijn heeft een duidelijke rechtsgrondslag vastgesteld en de Europese norm voor e-facturering vastgesteld als de gemeenschappelijke norm die door de gehele overheidssector in de EU moet worden ondersteund. 14 van de 21 lidstaten die op de gerichte enquête hebben gereageerd, hebben gemeld dat de interventie een positief effect had op de vergroting van de rechtszekerheid en vermindering van de technische complexiteit[24]. Ongeveer 80 % van de kmo's in de gerichte enquête was van mening dat de nationale wettelijke vereisten voor e-facturering duidelijk en toegankelijk zijn en dat deze vereisten voornamelijk het resultaat zijn van de omzetting van de richtlijn in nationaal recht.

Artikel 2 van de richtlijn bevat de definitie van een elektronische factuur, die voor juridische duidelijkheid heeft gezorgd: "elektronische factuur": een factuur die is opgesteld, verzonden en ontvangen in een gestructureerde elektronische vorm die automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt". Hieronder vallen alleen gestructureerde facturen die geschikt zijn voor automatisering. In de richtlijn zijn ook eisen vastgesteld voor de Europese norm voor e-facturering, waaronder technologische neutraliteit, verenigbaarheid met internationale normen, geschiktheid voor commerciële transacties tussen ondernemingen, ondersteuning voor de behoeften van kmo's, samenhang met de desbetreffende bepalingen van

[22] SWD(2013) 222 final, werkdocument van de diensten van de Commissie, effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten, 26.6.2013, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0222:FIN:EN:PDF.

[23] Wetsvoorstel inzake de Deense boekhoudwet (danishbusinessauthority.dk).
Het Deense parlement heeft op 19 mei 2022 de boekhoudwet aangenomen, die aanvankelijk op 1 juli 2022 in werking zou treden. De wet verplicht alle bedrijven van elke omvang om facturen elektronisch uit te reiken, te ontvangen, te verwerken en te archiveren.

[24] SWD(2024) 39.

Richtlijn 2006/112/EG[25] enz.

Door de interoperabiliteit op het semantische en syntactische niveau met de Europese norm aan te pakken, heeft de richtlijn bovendien bijgedragen tot een verdere vermindering van de technische complexiteit. Dit geldt met name voor overheidsopdrachten, waarbij leveranciers de mogelijkheid hebben om voor al hun aanbestedingsprocedures dezelfde norm voor e-facturering te hanteren in het kader van EU-overheidsopdrachten in hun eigen land en, nog belangrijker, in alle andere EU-landen.

De meerderheid (66 %) van de kmo's die in het kader van de gerichte raadpleging van belanghebbenden voor de evaluatie zijn bevraagd, beschouwt de Europese norm voor e-facturering als een middel om de handel binnen de EU aanzienlijk te vereenvoudigen. In Finland is de technische complexiteit door een verbeterde automatisering en een betere gegevenskwaliteit verminderd doordat gebruik wordt gemaakt van de Europese norm voor e-facturering, die in de plaats is gekomen van het nationale e-factureringsformaat. Wat de technische complexiteit betreft, ervaart 41 % van de bevraagde kmo's echter nog steeds technische uitdagingen bij het gebruik van e-facturering, terwijl de andere kmo's aangeven geen uitdagingen te ondervinden. Deze uitdagingen betreffen onder meer: ondersteuning voor meerdere e-factureringsformaten, archivering voor auditdoeleinden, integratie met dienstverleners, bezorgdheid over gegevensbeveiliging en privacybescherming, interoperabiliteit met handelspartners, infrastructuur en connectiviteit.

De richtlijn was gericht op het aanpakken van interoperabiliteitskwesties en het scheppen van de voorwaarden voor een wijdverbreid gebruik van e-facturering in overeenstemming met de Europese norm, maar stelde het gebruik ervan niet verplicht voor leveranciers. Bijgevolg moeten ondernemingen meerdere e-factureringsformaten ondersteunen in lidstaten waar een nationale norm voor B2G-transacties van kracht is, terwijl zij voor B2B-transacties andere formaten gebruiken. De overheidssector treedt in wezen op als een grote afnemer en legt zijn verplichtingen op aan leveranciers.

Met betrekking tot de specifieke doelstelling om de exploitatiekosten voor marktdeelnemers te verlagen, werd in de evaluatie geconcludeerd dat dit voornamelijk afhangt van de uitrol van e-facturering en de grootschalige invoering ervan in twee dimensies: ten eerste de prijzen van e-factureringsdiensten en ten tweede de netwerkeffecten, zoals de mogelijkheid om van deze diensten gebruik te maken bij alle zakelijke partners en voor tal van andere toepassingen van e-facturering. Enerzijds moeten bedrijven in het algemeen e-factureringsdiensten of -software aanschaffen en zijn de prijzen voor de e-factureringsdiensten nog steeds relatief hoog. Uit de resultaten van gerichte raadplegingen bij kmo's blijkt dat de prijsstelling per e-factureringstransactie varieert van 0,05 EUR (wanneer een opstartvergoeding van 2 500 EUR deel uitmaakte van het pakket) tot 0,30 EUR (wanneer een jaarlijkse vergoeding van 550 EUR deel uitmaakte van het pakket). Er bestaan overigens aanzienlijke verschillen tussen de prijsstellingsmodellen en tussen de kmo's, met name voor kmo's die zeer weinig facturen versturen en die in uitzonderlijke gevallen tot 10 EUR per e-factuur betalen. De exploitatiekosten voor marktdeelnemers zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van kosteneffectieve oplossingen en diensten. Deze worden beïnvloed door het aantal e-facturen, de ondersteunde formaten, de transmissieprotocollen en het aantal landen waarin de bedrijven opereren, aangezien in elke lidstaat die specifieke formaten en vereisten heeft vastgesteld gespecialiseerde ondersteuning moet worden geboden.

[25]Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

Anderzijds bleek uit de kmo-enquête dat een bedrijf, ook wanneer het de desbetreffende software/dienst aanschaft, pas maximaal van zijn investering kan profiteren wanneer het de netwerkeffecten kan benutten en elektronische facturering met al zijn handelspartners kan gebruiken, wat verre van het geval is. Daarnaast merkten bedrijven op dat zij maximaal zouden profiteren, ook wat betreft vereenvoudiging of stroomlijning van rapportageverplichtingen, indien zij e-facturering zouden kunnen gebruiken voor verdere toepassingen, zoals de btw-rapportage die bij de huidige ViDA-wetgevingsvoorstellen wordt ingevoerd of de nakoming van administratieve verplichtingen zoals douaneaangiften, duurzaamheidsrapportages, en bij de integratie van andere processen zoals elektronische bestellingen en verzendadviezen.

Een grootschalige invoering van e-facturering zou het mogelijk maken om de vergoedingen voor e-factureringsdiensten te verlagen, door het creëren van concurrentie tussen de talrijke aanbieders van diensten en oplossingen in elke lidstaat, en om optimaal te profiteren van het gebruik van e-facturering als standaardoptie en voor verdere toepassingen.

De operationele doelstelling van het scheppen van de voorwaarden voor de ontwikkeling van technische oplossingen voor e-facturering bij overheidsopdrachten, werd op twee manieren bereikt. In de eerste plaats heeft de richtlijn rechtstreeks de voorwaarden geschapen door overheidsinstanties te verplichten systemen op te zetten of hun bestaande systemen aan te passen om de Europese norm te kunnen aanvaarden, zodat zij zich toerusten op interoperabele e-facturering. Ondanks het positieve effect blijven er uitdagingen bestaan. De verschillende uitvoering van de Europese norm op nationale e-factureringsplatforms heeft tot compatibiliteitsproblemen geleid, die nog worden verergerd door een gebrek aan interoperabiliteit op transmissieniveau. Een belangrijke uitdaging die in bepaalde lidstaten blijft bestaan, is de omstandigheid dat de overheid in deze landen meer dan één nationaal e-factureringsplatform verplicht heeft gesteld (een platform voor B2G-transacties en een ander platform voor B2B-transacties). De monitoring van de technische ontwikkelingen en de invoering van e-facturering op EU-niveau brengen ook uitdagingen met zich mee vanwege de heterogeniteit van de procedures en vereisten in de EU-lidstaten en het ontbreken van een monitoringverplichting voor de lidstaten.

In de tweede plaats heeft de richtlijn sinds de vaststelling ervan het gebruik van Peppol als technische interoperabele oplossing en netwerk voor e-facturering tussen EU-landen vergemakkelijkt en een impuls gegeven. Peppol wordt in 23 lidstaten gebruikt op basis van gemeenschappelijke specificaties, juridische overeenkomsten en een governancemodel.

Wat het effect van de richtlijn op belanghebbenden betreft, is gebleken dat de verschillende categorieën belanghebbenden verschillende soorten kosten hebben gemaakt; nationale autoriteiten, marktdeelnemers — waaronder aanbieders van diensten en oplossingen, kmo's of grote ondernemingen — zijn afzonderlijk onderzocht. De betrouwbaarheid van de bevindingen laat echter te wensen over vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens. Gezien het gebrek aan beschikbare gegevens stuitte de analyse van de doeltreffendheid van de richtlijn op verschillende beperkingen. Aangezien de lidstaten niet verplicht zijn om verslag uit te brengen over e-factureringstransacties, hebben slechts enkele nationale autoriteiten gedetailleerde informatie verstrekt, en nog minder op grensoverschrijdend niveau. De evaluatie berust dus in de eerste plaats op gegevens die door belanghebbenden zijn gerapporteerd en op gegevens die op de portalen van de nationale autoriteiten zijn gepubliceerd.

Wat de efficiëntie voor overheidsinstanties betreft, blijkt uit de analyse van de kosten en baten dat de situatie per lidstaat sterk verschilt. De voordelen zijn onder meer operationele efficiëntie, grotere transparantie en milieuvoordelen. Procesautomatisering wordt hierbij gezien als de

belangrijkste drijfveer, gevolgd door het gebruik van de gemeenschappelijke norm, snellere verwerking en verminderde complexiteit.

De kosten in verband met de uitvoering van de bij de richtlijn opgelegde verplichting voor aanbestedende diensten tot het ontvangen en verwerken van e-facturen die aan de Europese norm voldoen, hangen grotendeels af van de digitaliseringsgraad van de overheidssector: hoe hoger de digitaliseringsgraad, hoe lager de kosten, zoals blijkt uit de gerichte raadpleging van de nationale autoriteiten. De kosten die specifiek verband houden met de toepassing van de Europese norm variëren afhankelijk van het bestaan van een nationale norm of technische specificaties en de eis om interoperabiliteit met de Europese norm voor e-facturering te waarborgen, maar de hoogste kosten houden verband met de oprichting en het onderhoud van de nationale e-factureringsinfrastructuur.

Om aan hun verplichtingen uit hoofde van de richtlijn te voldoen, moesten sommige lidstaten nieuwe systemen opzetten, in bepaalde gevallen nationale centrale systemen, voor e-facturering bij overheidsopdrachten, om ervoor te zorgen dat de uitvoering volledig op centraal niveau wordt geregeld. Tegelijkertijd bouwden zij systemen om de Europese norm te ondersteunen. Andere lidstaten, met een hogere digitaliseringsgraad of die reeds beschikten over een systeem voor e-facturering, moesten hun systeem/systemen aanpassen om ervoor te zorgen dat zij elektronische facturen conform de Europese norm konden aanvaarden. Dit gebeurde in het systeem op centraal niveau of in de gedecentraliseerd opgezette systemen; alle e-factureringsoplossingen voor overheidsopdrachten moesten worden aangepast.

De kosten voor de aanpassing aan de Europese norm varieerden naargelang van de vraag of er al een nationale norm bestond, aangezien deze moest worden afgestemd op de Europese norm. Negen lidstaten hebben kosten gemaakt om hun bestaande nationale formaten in overeenstemming te brengen met de Europese norm, en drie van hen (Zweden, Finland en Estland) kozen ervoor om hun oude formaten volledig te vervangen door de Europese norm. De kosten voor het in overeenstemming brengen van het nationale formaat met de Europese norm variëren per lidstaat, en lopen uiteen van 250 000 EUR in Finland tot ongeveer 1,5 miljoen EUR in Polen en 2,5 miljoen EUR in Italië (in alle gevallen in zekere mate gefinancierd via projecten voor e-facturering in het kader van CEF Telecom).

Zoals hierboven is vermeld, houden de belangrijkste kosten verband met het opzetten en onderhouden van een nationale e-factureringsinfrastructuur, en omvatten met name uitgaven voor software en hardware, testkosten, opleidingskosten en administratieve kosten, waaronder: juridische en oplossingsanalyse, publiciteit, gebruikershandleidingen, ondersteuning, beveiliging, audit enz.

De lidstaten konden hun kosten gedeeltelijk dekken met CEF-financiering in de vorm van door de EU beheerde subsidies. Gedurende het CEF Telecom-programma voor 2015-2020 ontvingen vierentwintig lidstaten een budget van 28,9 miljoen EUR voor meer dan 40 projecten. Via deze projecten werd de oprichting van een centraal systeem of de aanpassing aan de Europese norm ondersteund.

Wat de efficiëntieanalyse voor marktdeelnemers betreft, blijkt uit de raadpleging van kmo's dat de kosten variëren al naar gelang van het geselecteerde pakket e-factureringsdiensten en het verwerkte aantal e-facturen: 97 % van de bevraagde kmo's heeft e-factureringspakketten tegen vaste jaarlijkse kosten aangeschaft, terwijl 3 % van de kmo's e-factureringspakketten heeft aangeschaft met een mix van vaste kosten en variabele vergoedingen afhankelijk van de transactievolumes. Voor bedrijven geldt doorgaans dat hoe lager het aantal facturen is, hoe

hoger de kosten zijn.

In de meeste geanalyseerde lidstaten zijn gratis pakketten met elementaire e-factureringsfuncties voor kmo's beschikbaar. In negen lidstaten is een gratis centraal systeem opgezet voor de rechtstreekse indiening van e-facturen bij overheidsinstanties.

Volgens de vereniging SMEunited, die op de gerichte raadpleging heeft gereageerd, worden kmo's echter geconfronteerd met problemen die inherent zijn aan hun omvang en aan een gebrek aan deskundigheid op dit gebied. Daarom voeren deze belanghebbenden aan dat de invoering van de e-factureringsverplichting geleidelijk moet verlopen om in de beste omstandigheden aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Aangezien e-facturering voor kmo's vrij duur wordt geacht, hebben zij tijd nodig om hun boekhoudsysteem aan te passen.

Multinationale ondernemingen die zijn bevraagd in het kader van de gerichte raadpleging van belanghebbenden ter ondersteuning van de evaluatie van de richtlijn, meldden aanzienlijk hoge kosten voor het opzetten van e-facturering in verschillende EU-lidstaten voor zowel B2G als B2B. Deze kosten hangen samen met de noodzaak om gebruik te maken van verschillende dienstverleners om aan specifieke nationale eisen te voldoen. De terugkerende kosten lopen sterk uiteen.

De kwantitatieve voordelen van de automatisering van het factureringsproces worden geraamd op ongeveer 5,28 EUR per uitgereikte e-factuur en 8,4 EUR per ontvangen e-factuur, rekening houdend met 46 EUR per uur aan arbeidskosten[26]. Bij automatisering van de gehele cyclus van bestelling tot betaling, waaronder bestellingen, vervoersdocumenten, facturen en aanmaningen, worden bovendien nog meer besparingen gerealiseerd. Automatisering van deze processen maakt een consistente elektronische uitwisseling van documenten en geautomatiseerde afstemming mogelijk, wat leidt tot besparingen van naar schatting 25 tot 65 EUR per cyclus van aankoop tot betaling[27].

Samenhang met andere beleidsterreinen van de EU en meerwaarde voor de EU

Om de totstandbrenging van de digitale eengemaakte markt voor e-facturering te ondersteunen, moest de richtlijn in overeenstemming zijn met alle andere beleidsterreinen van de EU, met name op het gebied van digitalisering. De samenhang van de richtlijn is op twee belangrijke niveaus geëvalueerd: de interne en externe samenhang. In het kader van de interne samenhang wordt de onderlinge wisselwerking van de verschillende onderdelen van het EU-optreden onderzocht, terwijl in het kader van de externe samenhang wordt onderzocht hoe de richtlijn is afgestemd op enkele beleidsinitiatieven van de EU, van wetgevende en niet-wetgevende aard: de richtlijnen van 2014 betreffende overheidsopdrachten[28], de richtlijn betalingsachterstand[29] en het voorstel uit 2023 voor een verordening tot intrekking van de huidige richtlijn

[26] Europese Commissie, directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf, Ciciriello, C., Gray, E., Preparatory study on the effects of the Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2873/27631.

[27] https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/polimi-da-fattura-elettronica-risparmi-per-3-miliardi/.

[28] Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG.
Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (Voor de EER relevante tekst).
Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG
Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG

[29] Richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (herschikking) (PB L 48 van 23.2.2011, blz. 1).

betalingsachterstand[30], wetgevingsvoorstellen uit 2022 betreffende btw in het digitale tijdperk (ViDA), het Europees interoperabiliteitskader (EIF)[31], de bouwsteen voor e-facturering en e-levering van de Connecting Europe Facility (CEF)[32] en de beleidswerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de mondiale dimensie van e-facturering en de bevordering van het EU-model.

Wat de interne samenhang betreft, sluit de richtlijn aan bij de eropvolgende werkzaamheden met betrekking tot de Europese norm voor e-facturering, aangezien daarbij aan alle vereisten van de richtlijn is voldaan. Ten eerste werd in de richtlijn opgeroepen tot invoering van een Europese norm voor het semantische gegevensmodel van de kernelementen in een elektronische factuur en bevatte deze een lijst van verplichte elementen die in e-facturen moeten worden opgenomen. Ten tweede vereiste de richtlijn een beperkt aantal syntaxen en werden door het CEN slechts twee syntaxen geïdentificeerd en samen met de norm in 2017 gepubliceerd. Daarnaast zijn er samen met de Europese norm niet-bindende richtsnoeren voor de transmissie van e-facturen opgesteld om verdere interoperabiliteit te waarborgen. Deze eisen zijn met succes opgenomen in de producten van het CEN, wat de samenhang tussen de wetgevingsdoelstellingen en de normontwikkeling bevestigt. Verder is er ook gezorgd voor samenhang met de normalisatiewerkzaamheden die het Technisch Comité TC434 van het CEN op het gebied van e-ontvangstbewijzen verricht. Wat de oprichting en de werkzaamheden van het Europees multi-stakeholderforum inzake elektronische facturering (Emsfei) ter ondersteuning van de beleidswerkzaamheden van de EU op het gebied van e-facturering betreft, hebben alle producten van het Emsfei tussen 2014 en 2020 de invoering van de Europese norm aangevuld en ondersteund, en potentiële uitdagingen op het gebied van de interoperabiliteit behandeld.

Wat de externe samenhang betreft, is de richtlijn goed afgestemd op verschillende EU-beleidsmaatregelen ter bevordering van de digitalisering van overheidsopdrachten en aanverwante activiteiten. Als onderdeel van het wetgevingspakket waarmee dezelfde doelstelling van geharmoniseerde digitalisering van het openbaar bestuur wordt nagestreefd, is de richtlijn afgestemd op de richtlijnen inzake overheidsopdrachten van 2014, evenals op de doelstellingen inzake normalisatie van overheidsopdrachten.

Wat betreft de rol van e-facturering, bestaat er een sterk verband tussen de richtlijn en het wetgevingsvoorstel van de Commissie van 2022 inzake btw in het digitale tijdperk (ViDA)[33]. Het voorstel is erop gericht het btw-stelsel van de EU te moderniseren, uitdagingen in verband met de platformeconomie aan te pakken en één btw-registratie in te voeren om meervoudige registraties binnen de EU te voorkomen. Voorts wordt hierin voorgesteld om een systeem voor btw-rapportage bij grensoverschrijdende transacties in de EU in te voeren, dat gebaseerd zal zijn op e-facturering en de Europese norm voor e-facturering, en om de lidstaten die een btw-rapportagesysteem voor binnenlandse transacties willen invoeren, te verplichten om dit systeem ook op e-facturering te baseren. Volgens het voorstel zou e-facturering tegen januari 2028 de standaardfactureringsmethode moeten worden.

De samenhang tussen de richtlijn en ViDA wordt met de huidige ontwerpwetgevingsvoorstellen gewaarborgd, maar die kunnen tijdens het vaststellingsproces nog veranderingen ondergaan. De ViDA-voorstellen bieden de gelegenheid om de EU-definitie van elektronische facturering

[30] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0533(01).
[31] https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/.
[32] https://joinup.ec.europa.eu/collection/digital-building-blocks/solution/edelivery/about.
[33] COM(2022) 701 final, Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk, 8.12.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN.

in de btw-wetgeving en in de richtlijn op elkaar af te stemmen. De nieuwe definitie van elektronische facturering in ViDA sluit aan op de definitie in de richtlijn. Deze afstemming zorgt voor samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen van de EU en vergemakkelijkt de soepele invoering van e-factureringsinitiatieven binnen de EU.

Verder is de richtlijn specifiek gericht op e-facturering bij B2G-transacties en stemt deze in de huidige hoofdlijnen overeen met het ViDA-voorstel, dat gericht is op e-facturering bij B2B-transacties. Uiteindelijk vormen de ViDA-voorstellen een aanvulling op de e-factureringsrichtlijn, met name door te zorgen voor harmonisatie en interoperabiliteit bij grensoverschrijdende e-facturering bij B2G- en B2B-transacties, waardoor de administratieve lasten kunnen worden verminderd en convergentie naar de Europese norm voor e-facturering wordt bevorderd, zoals ook werd benadrukt in het voortschrijdende plan voor ICT-normalisatie van 2023[34].

De invoering van e-facturering en de richtlijn is in overeenstemming met de bepalingen van de herziene richtlijn betalingsachterstand en het voorstel van 2023 voor een verordening tot intrekking van de huidige richtlijn betalingsachterstand, aangezien hiermee het goedkeuringsproces voor e-facturen wordt geautomatiseerd, de betalingsprocedures worden gestroomlijnd en tijdige betalingen worden gewaarborgd.

Wat het Europees interoperabiliteitskader (EIF) betreft, is de e-factureringsrichtlijn doeltreffend gericht op zowel semantische als syntactische interoperabiliteit, zoals in het EIF is bepaald. Binnen het kader is evenwel geen aandacht besteed aan alle vier de interoperabiliteitsniveaus, waaronder de transmissie en governance, die de interoperabiliteit verder zouden hebben vergemakkelijkt.

De bouwsteen voor e-levering werd parallel aan en in overeenstemming met het dienstenpakket van de bouwsteen voor e-facturering in het kader van de CEF ontwikkeld. Waar de bouwsteen voor e-facturering essentiële instrumenten bood om een correcte uitvoering van de Europese norm voor e-facturering in IT-systemen en -diensten te vergemakkelijken en te valideren, voorzag de bouwsteen voor e-levering in technische specificaties en normen, installeerbare software en aanvullende diensten voor de totstandbrenging van een netwerk van knooppunten voor de uitwisseling van e-facturen, evenals andere veilige uitwisselingen van digitale gegevens. Sommige e-factureringsoplossingen gebruikten e-levering als transmissiemethode.

Bovendien zijn de huidige activiteiten die de Commissie met haar internationale partners uitvoert, zowel in de formele onderhandelingen als tijdens bilateraal overleg, in overeenstemming met de richtlijn. Het EU-model PINT (op basis van Peppol) is in verschillende landen buiten de EU overgenomen, zoals in Australië, Japan, Maleisië, Nieuw-Zeeland en Singapore. Wat de VS betreft, zijn de uitwisselingskaders voor e-facturering in de EU en de VS in hoge mate compatibel. De e-factuurprofielen in de VS werden doelbewust naar de Europese norm gemodelleerd om ter ondersteuning van de interoperabiliteit een hoge mate van afstemming te waarborgen en tegelijkertijd te voldoen aan de eisen van de Amerikaanse zakelijke markt. Ook Taiwan en de EU zijn in juli 2023 een regelgevingsdialoog over e-facturering gestart.

Tot slot stemt de richtlijn overeen met het algemene Europese normalisatiebeleid door de ontwikkeling en het onderhoud van de door de Commissie gefinancierde Europese norm voor e-facturering te ondersteunen.

[34] e-Invoicing (RP2023) | Joinup (europa.eu).

Wat de toegevoegde waarde voor de EU betreft, bestaat onder de EU-lidstaten een brede consensus dat de richtlijn de werking van de interne markt sinds de vaststelling ervan in 2014 heeft verbeterd.

Vanuit het oogpunt van de nationale autoriteiten bestaat de belangrijkste bijdrage van de EU uit het wegnemen van belemmeringen bij grensoverschrijdende overheidsopdrachten door de opkomst van verschillende nationale e-factureringsnormen te beperken. Op grond van de richtlijn moesten overheidsdiensten in de hele Europese Unie e-facturen in het kader van onder de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallende opdrachten ontvangen en verwerken, op voorwaarde dat deze voldoen aan de Europese norm voor e-facturering. Deze door de richtlijn teweeggebrachte maatregelen hebben niet alleen de versnippering van de interne markt voorkomen, maar ook de interoperabiliteit van e-facturering in de hele EU bevorderd.

Naast haar onmiddellijke effect op het gebied van overheidsopdrachten heeft de richtlijn een centrale rol gespeeld bij het bevorderen van verdere harmonisatie van e-factureringsoplossingen en -structuren in de B2B-context. Door een gemeenschappelijke basis te leggen voor e-factureringsnormen en -praktijken binnen de EU, heeft de richtlijn ontwikkelingen aangemoedigd in de B2B-context, waar de EU-norm in het kader van de ViDA-voorstellen zal worden hergebruikt. Met het oog hierop zal de Europese norm voor e-facturering evolueren om alle gebruikssituaties te bestrijken en in de behoeften van specifieke sectoren te voorzien. Het Technisch Comité TC434 van het CEN moet ervoor zorgen dat de Europese norm eind 2024 geschikt is voor het beoogde doel.

Ten slotte wordt ervan uitgegaan dat de richtlijn internationale meerwaarde heeft opgeleverd door wereldwijde interoperabiliteit te bevorderen. Dit wordt geïllustreerd door de overname van het Peppol-interoperabiliteitskader buiten de EU, bijvoorbeeld in Australië, Japan, Maleisië, Nieuw-Zeeland en Singapore, waarmee de positieve effecten van de richtlijn zich verder uitstrekken.

CONCLUSIES

In het kader van de richtlijn zijn aanzienlijke resultaten geboekt bij het wegnemen van belemmeringen voor de interne markt en de handel door uiteenlopende nationale e-factureringsvoorschriften en -normen.

Daarom werd het effect van de richtlijn als positief beoordeeld, gezien de effecten ervan op de grensoverschrijdende interoperabiliteit en de invoering van e-facturering bij overheidsopdrachten. Het belangrijkste verwachte effect van de richtlijn — interoperabiliteit — werd verbeterd, aangezien e-facturen die in overeenstemming zijn met de Europese norm voor e-facturering door alle overheidsinkopers moeten worden aanvaard. Dit leidde op zijn beurt tot het tweede verwachte effect, namelijk een toegenomen uitrol van e-facturering.

Het optreden van de EU op het gebied van e-facturering voor overheidsopdrachten ondersteunde de harmonisatie en interoperabiliteit op het gebied van de technische vereisten en normen, waardoor verdere versnippering binnen de interne markt werd voorkomen. Door de invoering van een Europese norm voor e-facturering is interoperabiliteit op het semantische en syntactische niveau verwezenlijkt. Bij de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten is echter gebleken dat voor volledige interoperabiliteit een aanpak van interoperabiliteit op transmissieniveau van cruciaal belang is.

De verdere uitrol van e-facturering in Europa was het verwachte tweede effect van de richtlijn.

Er werd verwacht dat door de beschikbaarheid van een Europese norm en de verplichting voor overheidsinstanties om conforme e-facturen te aanvaarden, de uitrol van e-facturering aanzienlijk zou toenemen, afhankelijk van zakelijke beslissingen. Wat overheidsopdrachten betreft, bleek uit de bevindingen dat 100 % invoering van e-facturering alleen wordt (of zal worden) bereikt in de lidstaten die e-facturering voor B2G-transacties verplicht hebben gesteld voor leveranciers of in digitaal ontwikkelde lidstaten. De uitrol van e-facturering in het algemeen is toegenomen, maar vertegenwoordigt nog niet het merendeel van de transacties.

Over het geheel genomen heeft de richtlijn inzake e-facturering een aanzienlijke Europese meerwaarde opgeleverd, maar zijn er nog steeds uitdagingen. Daarom zijn verdere inspanningen nodig om de invoering van e-facturering in de EU te stimuleren en interoperabiliteit te bevorderen.