Advies van het Comité van de Regio's — Richtlijn inzake elektronische facturering bij aanbestedingen en eind-tot-eind e-aanbestedingen

(2014/C 114/13)

I. **BELEIDSAANBEVELINGEN**

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Algemene opmerkingen ten aanzien van de richtlijn

1. In dit voorstel voor een richtlijn inzake elektronische facturering bij aanbestedingen geeft de Commissie uiting aan haar wens dat er een nieuwe Europese norm voor e-facturering wordt opgesteld door de Europese normalisatie-instantie ECN (Europees Comité voor normalisatie) en dat de lidstaten ervoor zorgen dat de aanbestedende diensten en instanties niet de ontvangst kunnen weigeren van elektronische facturen die aan deze Europese norm voldoen; hieraan moet volgens de Commissie uiterlijk 48 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn worden voldaan. Het CvdR stelt echter voor dat de regels 30 maanden na de bekendmaking van de referentie van de Europese norm overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de richtlijn in werking treden.

2. Dit voorstel moet worden gezien als een stap op weg naar een papierloze overheidsadministratie. De bekende voordelen van e-facturering hebben verschillende lidstaten ertoe gebracht het indienen van e-facturen bij overheidsopdrachten in de hele overheidssector of een deel daarvan verplicht te stellen. Deze initiatieven zijn echter vaak gebaseerd op nationale normen die niet interoperabel zijn.

3. Er zijn de afgelopen jaren op Europees niveau diverse initiatieven genomen om e-facturering te stimuleren en er is zelfs voorgesteld om e-facturering verplicht te maken. Zo heeft het Europees Parlement in zijn resolutie van 20 april 2012 gewezen op de versnippering van de markt als gevolg van nationale voorschriften inzake e-facturering en benadrukt dat er interoperabele oplossingen nodig zijn voor e-facturen die gebaseerd zijn op gemeenschappelijke wettelijke vereisten en technische normen.

4. Het Comité van de Regio's (CvdR) heeft zich eerder [1] positief uitgelaten over de elektronische uitwisseling van informatie en het gebruik van elektronische middelen bij verschillende aanbestedingsprocedures, zelfs indien het vanwege de verschillende omstandigheden en vooral in het geval van kleine ondernemingen enige voorbereidingstijd kost.

5. Het zou een goede zaak zijn als ook de facturering, als laatste stap in de aanbestedingsprocedure, elektronisch zou kunnen gebeuren; dat is efficiënter en goedkoper.

6. Met dit voorstel voor een richtlijn wordt beoogd betere randvoorwaarden voor interoperabiliteit te scheppen en bij te dragen tot een betere werking van de interne markt. Dit levert minder werk op voor de aanbestedende diensten en instanties en hun leveranciers en helpt de kosten laag te houden. Anderzijds kan worden geconstateerd dat er momenteel slechts in geringe mate sprake is van grensoverschrijdende handel en daarom bestaat het gevaar dat deze richtlijn onevenredig grote economische gevolgen heeft.

7. Volgens het richtlijnvoorstel dient de Europese Commissie de bevoegde Europese normalisatie-instelling te verzoeken een semantisch gegevensmodel voor de elektronische basisfactuur te ontwikkelen. Hiermee wordt een substantieel deel van de inhoud in handen gelegd van een niet-wetgevende instantie. Alleen aan de hand van de concrete, maar nog niet bekende, inhoud van de op te stellen norm kan precies worden nagegaan of deze norm praktisch haalbaar is, of deze moet worden aangepast en zo ja, wat de kosten daarvan zijn. Daarom kan nu nog niet worden beoordeeld of het voorstel aan het evenredigheidsbeginsel voldoet.

---

[1] Het CvdR heeft eerder advies uitgebracht over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (COM(2013) 895 final) en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten (COM(2013) 896 final).

8. Het CvdR stelt met tevredenheid vast dat de aanbestedende diensten en instanties ook nadat er een gemeenschappelijke Europese norm is ingevoerd, nog facturen in andere standaardformaten en zelfs papieren facturen mogen aanvaarden, voor zover door het nationale recht niet anders is bepaald. Dit schept flexibiliteit, zowel voor de aanbestedende diensten en instanties als voor de leveranciers die momenteel andere normen hanteren. Door te eisen dat aanbestedende diensten en instanties die momenteel gebruik maken van e-facturering volgens een bepaalde norm, overstappen op een nieuwe, gemeenschappelijke norm worden niet alleen deze diensten maar ook hun leveranciers op kosten gejaagd. Volgens het CvdR moet het, zoals ook in het voorstel voor een richtlijn wordt betoogd, worden toegestaan dat de verschillende formaten die thans in omloop zijn, naast elkaar worden gebruikt; wel moet tijdens de overgangsfase steeds meer gebruik worden gemaakt van de gemeenschappelijke Europese norm. Met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk semantisch gegevensmodel wordt ook de omzetting van het ene naar het andere technische formaat gemakkelijker. Facturen met gegevens die volgens de nationale wettelijke voorschriften naast de basisgegevens moeten worden verstrekt, moeten in bepaalde branches kunnen worden opgesteld in de formaten die daarvoor momenteel worden gebruikt en die veelal op de daar geldende speciale behoeften zijn afgestemd.

9. Het is echter ook belangrijk dat de voorgestelde Europese norm het werk van de aanbestedende diensten en instanties of hun leveranciers niet belemmert of bemoeilijkt. Het zou een dure aangelegenheid worden als de aanbestedende diensten en instanties in staat zouden moeten zijn om elektronische facturen in alle, met het semantische gegevensmodel overeenstemmende, formaten te accepteren.

10. In het voorstel voor een richtlijn moet dan ook duidelijk worden aangegeven aan welke eisen de aanbestedende diensten en instanties moeten voldoen. Zo moeten zij niet alle bestaande nationale en technische formaten aanvaarden, maar slechts een beperkt aantal. Anderzijds mogen aanbestedende diensten geen elektronische facturen weigeren die zijn opgesteld volgens de Europese norm voor het semantische gegevensmodel of in het technische formaat dat gebaseerd is op de internationale norm van een door de EU erkende normalisatie-instelling (zoals ECN, ISO, UN/CEFACT en OASIS). De richtlijn kan derhalve worden gezien als een instrument om de internationale normen te harmoniseren, met dien verstande dat de inhoud van de factuur in essentie aan de Europese eisen zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regelgeving dient te voldoen.

11. Het CvdR is van mening dat als het nog te ontwikkelen semantische gegevensmodel gebaseerd wordt op bestaande specificaties van internationale normalisatie-instellingen en er bovendien beperkingen worden opgelegd door de vastgestelde technische formaten, de interoperabiliteit wordt vergroot én de kosten worden gedrukt. Dit schept uniformiteit voor marktdeelnemers die op de norm gebaseerde goede oplossingen bedenken.

12. Het CvdR wil voorts beklemtonen dat het van groot belang is dat de Commissie overweegt om e-facturering ook in het kader van The Agreement on Government Procurement (GPA) te stimuleren. Dit moet garant staan voor regels die gelden voor de meeste WTO-landen, waaronder alle EU-lidstaten. Dat is nog een extra reden waarom de door de Commissie voorgestelde norm gebaseerd moet zijn op internationale normen. Zo wordt het niet alleen een Europese norm, maar een internationale norm, die rekening houdt met Europese eisen en behoeften zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regelgeving.

13. Ook dient volgens het CvdR rekening te worden gehouden met het werk dat reeds op het gebied van normalisatie is verricht, vooral door het ECN, die eisen ten aanzien van de handelsbescheiden op het gebied van overheidsopdrachten en de procedure voor uitwisseling hiervan tussen de partners vaststelt. Een aantal lidstaten neemt reeds aan deze werkzaamheden deel ([2]). Het resultaat van deze werkzaamheden komt waarschijnlijk ook nog van pas bij door de Commissie geïnitieerde projecten als e-Sens ([3]) en Peppol ([4]).

14. Bij het opstellen en verder ontwikkelen van de huidige norm op basis van het ontplooide initiatief is het van groot belang dat de norm gebruiksvriendelijk is en dat, voordat de norm wordt aanbevolen, bewezen is dat deze nut heeft. Er kan zelfs worden gedacht aan een soort certificeringsmogelijkheid om te garanderen dat facturen waarvan wordt aangenomen dat zij op de norm zijn gebaseerd, werkelijk hieraan voldoen. Uit ervaringen van lidstaten waar normvereisten worden gesteld is gebleken dat er behoefte is aan een richtsnoer om te voorkomen dat aanbestedende diensten en instanties zelf moeten motiveren waarom zij een bepaalde elektronische factuur niet konden accepteren. Zo'n richtsnoer kan wellicht door de erkende internationale normalisatie-organisaties worden opgesteld.

([2]) (zie www.cenbii.eu)

([3]) (zie www.esens.eu)

([4]) (zie www.peppol.eu)

15. Het CvdR wil er verder op wijzen dat het van groot belang is dat vertegenwoordigers van het lokale en regionale bestuur, alsook andere overheidsinstanties en instellingen die overheidssubsidie krijgen, worden betrokken bij het opstellen van de norm.

16. Aangezien er momenteel wordt onderhandeld over een nieuwe verordening voor de bescherming van gegevens, dient erop te worden gelet dat de bepalingen hiervan het gebruik van goed functionerende e-facturering niet in de weg staan.

17. Volgens de regels voor e-facturering die in Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde zijn opgenomen is de voorwaarde voor e-facturering dat de geadresseerde het ermee eens moet zijn. Zoals ook in het voorstel voor een richtlijn wordt vermeld, moet daarmee rekening worden gehouden bij het opstellen van de nieuwe bepalingen.

18. De meeste aanbestedende diensten en instanties hebben nog geen kans gehad om elektronische facturen te accepteren en te gebruiken. Daarom moet er volgens het CvdR een redelijke termijn in acht worden genomen voordat de richtlijn in werking treedt. De inwerkingtreding moet bovendien aangepast worden aan het tijdstip waarop de overige elektronische aanbestedingsprocedures die deel uitmaken van het pakket inzake overheidsopdrachten, van kracht worden. Een geschikt tijdstip voor de inwerkingtreding is bijvoorbeeld 30 maanden nadat de Commissie de normen bekend heeft gemaakt. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat de software op de normen kan worden afgestemd en dat aanbestedende diensten en instanties oplossingen kunnen aanschaffen die aan de normen voldoen. Het CvdR is eveneens van mening dat de lidstaten de aanbestedende diensten cursussen en ondersteuning moeten aanbieden om ervoor te zorgen dat de bepalingen in het voorstel voor een richtlijn na de aangegeven periode kunnen worden ingevoerd.

19. Het CvdR herinnert eraan dat de invoering van e-facturering tot gevolg zal hebben dat veel aanbestedende diensten en instanties hiervoor IT-toepassingen moeten aanschaffen en ervoor moeten zorgen dat zij de kennis in huis hebben om met elektronische facturen om te gaan. Het zou een goede zaak zijn als de lidstaten steun zouden verlenen voor het aanschaffen van IT-toepassingen voor de verwerking van e-facturen, eventueel in de vorm van centraal aanbestede raamovereenkomsten waarop de aanbestedende diensten een beroep kunnen doen of hulp bij het opstellen van de criteria voor eigen aanbestedingen van oplossingen voor e-facturen.

20. Het CvdR is van mening dat er niet alleen ondersteunende maatregelen zoals cursussen voor aanbestedende diensten en instanties getroffen moeten worden; er moet ook voor worden gezorgd dat bedrijven, en dan met name kleine en middelgrote bedrijven, meer competentie verwerven op dit vlak.

21. Aangezien het doel van het voorstel voor een richtlijn — de interoperabiliteitsproblemen bij grensoverschrijdende handel oplossen — niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en aangezien de ontwerprichtlijn het aangewezen instrument is, is het voorstel naar mening van het CvdR in overeenstemming met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

22. Het CvdR heeft elektronische facturering bij aanbestedingen tot een van de vijf prioriteiten van zijn werkprogramma in 2013 op het vlak van subsidiariteit gemaakt en is in dit verband overgegaan tot raadpleging van de partners van het Netwerk voor subsidiariteitstoezicht en zijn Deskundigengroep subsidiariteit.

23. Het CvdR verzoekt de Europese Commissie om zelf het goede voorbeeld te geven en te garanderen dat elektronische facturen worden geaccepteerd bij de aanbesteding van contracten in het kader van de financieringsprogramma's van de EU.

Algemene opmerkingen ten aanzien van de mededeling

24. Gezien het feit dat de meeste aanbestedende diensten en instanties momenteel niet met elektronische facturen werken, is het CvdR blij dat de Commissie de lidstaten er in paragraaf 5.3 van haar mededeling toe aanmoedigt om nationale strategieën en gedetailleerde actieplannen vast te stellen voor de invoering van elektronische aanbestedingen.

25. Het CvdR wil erop hameren dat ook ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen, hun competentie op het gebied van e-facturering moeten vergroten. Ook op het gebied van infrastructuur moet er in veel lidstaten nog het nodige worden gedaan. Met haar voorstel dat de lidstaten moeten overwegen om eventueel een beroep te doen op de structuurfondsen om opleiding te financieren (met name voor kmo's), de administratieve capaciteit te versterken en infrastructuur te bouwen, geeft de Commissie volgens het CvdR een voorzet tot de oplossing van dit probleem.

26. Aangezien het CvdR van mening is dat infrastructuur een wezenlijk onderdeel is van de invoering van e-facturering, vindt het ook dat wat de Commissie in paragraaf 5.2 (4) voorstelt — nl. dat de ontwikkeling van infrastructuur voor eind-tot-eind e-aanbesteding (met inbegrip van e-facturering) moet worden ondersteund en gefinancierd middels de voorgestelde Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) — bijdraagt tot een goed functionerende infrastructuur voor dit soort handelsbescheiden. Het is mogelijk dat er later nog meer inspanningen nodig zijn op het gebied van infrastructuur omdat de omstandigheden in de lidstaten zoveel uiteenlopen.

27. Het CvdR staat ook achter het voorstel van de Commissie om projecten te financieren die de ontwikkeling van interoperabele e-factureringsoplossingen in de EU bevorderen (e-SENS).

28. Tot slot kan ook het voorstel om de werkzaamheden van het Europese multi-stakeholderforum inzake e-facturering voort te zetten de goedkeuring van het CvdR wegdragen, mits de Commissie ervoor zorgt dat de lokale en regionale overheden bij dit forum worden betrokken.

II. **AANBEVELINGEN VOOR WIJZIGINGEN**

Wijzigingsvoorstel 1

COM(2013) 449 final

Overweging 7

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
De Europese norm voor het semantische gegevensmodel van de elektronische basisfactuur moet gebaseerd zijn op bestaande specificaties, waaronder met name die welke zijn ontwikkeld door Europese of internationale organisaties als CEN (CWA 16356 en CWA 16562), ISO (financiële facturen („financial invoice") op basis van de ISO 20022 methode), en UN/CEFACT (CII v. 2.0). Elektronische handtekeningen mogen niet worden verplicht worden gesteld. Een dergelijke Europese norm moet de semantische gegevenselementen definiëren die met name betrekking hebben op complementaire gegevens inzake verkoper en koper, proceskenmerken, factuurattributen, details inzake factuurposten, informatie over aflevering, betalingsdetails en -voorwaarden. De norm moet ook verenigbaar zijn met de bestaande betalingsnormen zodat betalingen automatisch verwerkt kunnen worden.	De Europese norm voor het semantische gegevensmodel van de elektronische basisfactuur moet gebaseerd zijn op bestaande specificaties, waaronder met name die welke zijn ontwikkeld door Europese of internationale organisaties als CEN ~~(CWA 16356 en CWA 16562),~~ ISO ~~(financiële facturen („financial invoice") op basis van de ISO 20022 methode)~~, ~~en~~ UN/CEFACT ~~(CII v. 2.0)~~en OASIS. Elektronische handtekeningen mogen niet worden verplicht worden gesteld. Een dergelijke Europese norm moet de semantische gegevenselementen definiëren die met name betrekking hebben op complementaire gegevens inzake verkoper en koper, proceskenmerken, factuurattributen, details inzake factuurposten, informatie over aflevering, betalingsdetails en -voorwaarden. De norm moet ook verenigbaar zijn met de bestaande betalingsnormen zodat betalingen automatisch verwerkt kunnen worden.

Motivering

In het voorstel van de Commissie wordt een aantal specificaties genoemd. Normen voor facturen veranderen van tijd tot tijd en niet alle genoemde normen worden nog gebruikt. Anderzijds ontbreken verwijzingen naar internationale normen die tegenwoordig in een aantal lidstaten worden gebruikt. Daarom kan beter worden verwezen naar specificaties van normen voor facturen die door Europese of internationale organisaties als CEN, ISO, UN/CEFACT en OASIS zijn ontwikkeld. Laatstgenoemde ontbreekt in het voorstel van de Commissie, maar is bekend als organisatie voor industriële normering die momenteel door de publieke sector in verschillende lidstaten wordt gebruikt.

Wijzigingsvoorstel 2

Artikel 4

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
Elektronische facturen die aan de Europese norm voldoen	***Elektronische facturen die aan de Europese norm voldoen***
De lidstaten zorgen ervoor dat de aanbestedende diensten en instanties niet de ontvangst weigeren van elektronische facturen die voldoen aan de Europese norm waarvan de referentie op grond van artikel 3, lid 2, is gepubliceerd.	De lidstaten zorgen ervoor dat de aanbestedende diensten en instanties niet de ontvangst weigeren van elektronische facturen die voldoen aan de Europese norm waarvan de referentie op grond van artikel 3, lid 2, is gepubliceerd en die gebaseerd zijn op het technische formaat dat wordt voorgeschreven door een door de EU erkende internationale normalisatie-instelling.

Motivering

Als aanbestedende diensten en instanties elektronische facturen moeten accepteren in alle formaten die overeenstemmen met het semantische gegevensmodel, zou dat een dure aangelegenheid worden. Het aantal formaten kan worden beperkt door te eisen dat elektronische facturen qua inhoud voldoen aan de Europese norm voor het semantische gegevensmodel en qua technisch formaat (syntax) overeenstemmen met het formaat dat wordt voorgeschreven door een door de EU erkende normalisatie-instelling (zoals ECN, UN/CEFACT, ISO en OASIS).

Wijzigingsvoorstel 3

Artikel 6

door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
Omzetting	***Omzetting***
De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk 48 maanden na de inwerkingtreding aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.	De lidstaten zetten zich er actief voor in dat de aanbestedende diensten en instanties in staat zijn om elektronische facturen die voldoen aan de Europese norm waarvan de referentie op grond van artikel 3, lid 2, is gepubliceerd en die ~~gebaseerd zijn op~~ overeenstemmen met ~~het~~ de technische ~~formaat~~ formaten ~~dat~~ die gebaseerd zijn op Europese en internationale normen ~~wordt voorgeschreven door een door de EU erkende internationale normalisatie-instelling, te aanvaarden~~. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om ~~uiterlijk 48~~ 30 maanden nadat de Commissie conform artikel 3, lid 2, de referentie van de normen bekend heeft gemaakt ~~na de inwerkingtreding~~ aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.
Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.	Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het gebied waarop deze richtlijn van toepassing is, vaststellen.	De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het gebied waarop deze richtlijn van toepassing is, vaststellen.

Motivering

Het is beter om de richtlijn enige tijd nadat de Commissie de normen bekend heeft gemaakt te laten omzetten. Op die manier is er tijd voor het implementeren van IT-oplossingen en het testen van de normen, en kunnen aanbestedende diensten en instanties oplossingen aanschaffen die aan de normen voldoen. Een geschikt tijdstip zou kunnen zijn 30 maanden nadat de Commissie conform artikel 3, lid 2, de normen bekend heeft gemaakt. Bovendien is het belangrijk dat de lidstaten de aanbestedende diensten en instanties helpen bij het verwerven van meer competentie op het gebied van e-facturering en eventueel ook bij de aanschaf van IT-oplossingen voor de verwerking en het gebruik van e-facturen. Met het oog hierop zou ook kunnen worden gedacht aan het organiseren van cursussen voor bedrijven, met name kleine en middelgrote bedrijven. Op deze manier worden betere randvoorwaarden geschapen om, volgens de voorgeschreven norm en binnen de voorgestelde termijn, met e-facturen te werken.

Brussel, 28 november 2013.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO