EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

inzake e-facturering bij overheidsopdrachten

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

INHOUD

Inleiding 3

1. Procedurele kwesties en raadpleging van belanghebbende partijen 3

2. Beleidscontext, probleemomschrijving en subsidiariteit 3

3. Doelstellingen van het initiatief 4

4. Beleidsopties 5

5. Effectbeoordeling 6

6. Vergelijking van de opties 8

7. Monitoring en evaluatie 9

INLEIDING

De onderhavige effectbeoordeling richt zich op de effecten van een eventueel EU-initiatief ter verbetering van de interoperabiliteit bij overheidsopdrachten in de hele Europese Unie om een einde te maken aan de versnippering van de interne markt.

1. PROCEDURELE KWESTIES EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Maatregelen ter bevordering van e-facturering bij overheidsopdrachten vormen voor de Commissie een prioriteit voor de nabije toekomst. Dit blijkt uit de opname van een kernactie inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten in de Akte voor de interne markt II.

Deze effectbeoordeling is gebaseerd op de analyse van extern onderzoek, raadplegingen van belanghebbenden en een online-enquête, die 700 antwoorden opleverde.

2. BELEIDSCONTEXT, PROBLEEMOMSCHRIJVING EN SUBSIDIARITEIT

Dit initiatief beperkt zich tot overheidsopdrachten waarop de Richtlijnen 2004/17/EG, 2004/18/EG en 2009/81/EG van toepassing zijn.

2.1. Omschrijving van het probleem

Het bestaan van meerdere niet-interoperabele normen voor e-facturering in de EU is de hoofdoorzaak van de problemen met betrekking tot de uitwisseling van facturen bij overheidsopdrachten. Deze oorzaak wordt in een bredere context geplaatst: ondanks pogingen het gebruik van e-facturering te bevorderen en de algemene erkenning van de vele voordelen ervan, is in de hele EU de overheidssector er nauwelijks gevoelig voor gebleken. De lidstaten die hebben besloten het gebruik van e-facturering te bevorderen of verplicht te stellen, hebben vaak hun eigen technische oplossingen bedacht, die gebaseerd zijn op een afzonderlijke nationale norm. Daardoor wordt het probleem van het ontbreken van interoperabiliteit alleen maar verergerd, aangezien het aantal nieuwe normen op de markt zelfs toeneemt.

2.1.1. Probleem (P1) – buitensporige complexiteit en rechtsonzekerheid voor ondernemingen

Het bestaan van veel verschillende voorschriften en normen voor e-facturering in de hele EU heeft een te grote ingewikkeldheid en rechtsonzekerheid tot gevolg voor ondernemingen die facturen naar een andere lidstaat uitschrijven. Leveranciers vinden de ingewikkelde situatie op de EU-markt voor e-facturering lastig en deze situatie houdt het gevaar in dat facturen in andere lidstaten niet worden aanvaard.

2.1.2. Probleem (P2) – hogere kosten voor ondernemingen

Aangezien de diverse voorschriften, normen, oplossingen en netwerken/platforms voor e-facturering waarvan in de hele EU sprake is, niet interoperabel zijn en er op de markt geen gemeenschappelijke norm beschikbaar is, zijn ondernemingen die grensoverschrijdend willen inschrijven bij openbare aanbestedingen vaak gedwongen om telkens wanneer zij een nieuwe markt betreden, een nieuwe norm in acht te nemen. Dit verhoogt de kosten, ongeacht of de facturen rechtstreeks of via dienstverleners worden ingediend. Aangezien ondernemingen

voor hun producten en diensten hogere prijzen in rekening moeten brengen, hebben deze hogere exploitatiekosten voor ondernemingen ook negatieve gevolgen voor kopers.

2.1.3. Gevolgen

De buitensporige ingewikkeldheid/rechtsonzekerheid en de hogere exploitatiekosten voor ondernemingen kunnen bij grensoverschrijdende overheidsopdrachten de toegang tot de markt belemmeren. Waar in de EU sprake van e-facturering is, is deze voor het grootste deel beperkt tot – vaak nationale – netwerken, waardoor binnen de interne markt "eilandjes van e-facturering" ontstaan. Deze problemen kunnen ondernemingen ook ervan weerhouden om bij overheidsopdrachten in andere lidstaten in te schrijven, waardoor ondernemingen mogelijke zakelijke kansen mislopen vanwege de specifieke eisen voor e-facturering waaraan zij niet kunnen voldoen of die naar hun menig te hoge kosten met zich brengen. Tot slot houdt de dominantie van nationale regelingen voor e-facturering in dat er minder grensoverschrijdend wordt ingeschreven en er minder ondernemingen deelnemen, zodat er minder concurrentie is, waardoor de interne markt op zijn beurt niet doeltreffend werkt.

2.2. Basisscenario

Wanneer er geen nieuwe maatregelen op EU-niveau zouden worden genomen, zou de invoering van e-facturering bij overheidsopdrachten in de EU in een traag en regelmatig tempo voortgaan, waarbij er steeds meer nationale normen op de markt zouden komen. Er is geen enkele garantie dat lidstaten voor interoperabele oplossingen zullen kiezen; recente ervaringen wijzen juist op het tegenovergestelde. Daardoor bestaat het gevaar dat e-facturering bij overheidsopdrachten in de EU steeds ingewikkelder en kostbaarder wordt, aangezien kopers, leveranciers en dienstverleners met een groeiend aantal nationale eisen en normen rekening zouden moeten houden. Belemmeringen voor de markttoegang zouden niet alleen blijven bestaan, maar zelfs toenemen.

2.3. Rechtsgrondslag en subsidiariteit

Het recht van de EU om maatregelen te nemen om de werking van de interne markt te waarborgen, vloeit voort uit artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het optreden van de EU op het gebied van e-facturering bij overheidsopdrachten is gerechtvaardigd op grond van subsidiariteit. Maatregelen van de lidstaten hebben het probleem van de interoperabiliteit verergerd, omdat er meer normen voor e-facturering op de markt verschenen zijn (waardoor er meer kosten en problemen in verband met interoperabiliteit worden veroorzaakt).

Gelet op het grensoverschrijdende belang van openbare-aanbestedingstransacties waarop de richtlijnen van toepassing zijn en gelet op de lopende nationale initiatieven voor de invoering van e-facturering in deze sector, zou een EU-maatregel inzake e-facturering bij overheidsopdrachten het best passende middel zijn om de interoperabiliteit te verbeteren en verdere versnippering van de interne markt te voorkomen. Dit kan niet door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt, aangezien dergelijke maatregelen de operabiliteit voor marktdeelnemers niet zouden garanderen en evenmin de belemmeringen van de markttoegang zouden opheffen.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET INITIATIEF

3.1. Algemene doelstellingen

De primaire doelstelling van dit initiatief is de verbetering van de werking van de interne markt door de invoering van mechanismen die de belemmeringen van de markttoegang bij grensoverschrijdende overheidsopdrachten verminderen die het gevolg zijn van onvoldoende interoperabiliteit van de normen voor e-facturering.

3.2. Specifieke doelstellingen

De specifieke doelstellingen die bijdragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling zijn:

(1) meer eenvoud, duidelijkheid en rechtszekerheid voor marktdeelnemers door voor hen het versturen mogelijk te maken van facturen die voldoen aan bekende, algemeen aanvaardbare normen;

(2) lagere exploitatiekosten voor marktdeelnemers die deelnemen aan grensoverschrijdende overheidsopdrachten, zoals de kosten voor de inachtneming van meerdere normen en systemen voor e-facturering.

3.3. Operationele doelstellingen

De volgende operationele doelstelling is vastgesteld:

- het scheppen van voorwaarden voor het tot stand komen van (een) technische oplossing(en) voor e-facturering bij overheidsopdrachten die grensoverschrijdende interoperabiliteit garanderen – met andere woorden, het scheppen van voorwaarden waaronder communicatie en koppeling tussen e-factureringssystemen minder middelen zal vergen, waardoor kopers en verkopers bij overheidsopdrachten zo goedkoop en eenvoudig mogelijk facturen kunnen uitwisselen.

4. BELEIDSOPTIES

	Voorstel aan de markt van een nieuwe Europese norm	De lidstaten moeten facturen aanvaarden die aan de nieuwe Europese norm voldoen	Alleen de nieuwe Europese norm is toegestaan
(Optie 1): geen nieuwe maatregelen op EU-niveau	*NEE*	*NEE*	*NEE*

(Optie 2): vrije keuze	**JA**	*NEE*	*NEE*
(Optie 3): selectieve omschakeling naar e-facturering	**JA**	NEE/JA (Ja – alleen wanneer een lidstaat of aanbestedende dienst het gebruik van e-facturering voorschrijft)	*NEE*
(Optie 4): verplichte aanvaarding	**JA**	**JA**	*NEE*
(Optie 5): volledige harmonisatie	**JA**	**JA**	**JA**

5. EFFECTBEOORDELING

De opheffing van belemmeringen voor de markttoegang bij e-facturering zou hoofdzakelijk economische gevolgen hebben, zowel qua kosten als qua voordelen, waarbij de voordelen de overhand hebben. De primaire effecten zouden worden aangevuld door "secundaire" effecten, aangezien een verbetering van interoperabiliteit zeer waarschijnlijk ertoe zou leiden dat e-facturering meer wordt toegepast. Deze effecten zouden naar hun aard op economisch, sociaal en milieugebied liggen.

5.1. Primaire effecten

De schaal van deze effecten zou afhangen van de gekozen optie – naarmate er meer gebruikers voor eenzelfde oplossing kiezen, blijven er minder belemmeringen voor de markttoegang over.

De invoering van een gemeenschappelijke norm zou het probleem van de interoperabiliteit oplossen voor alle ondernemingen die te maken hebben met aanbestedende diensten die de nieuwe regels volgen. Voor ondernemingen zou de beschikbaarheid van één interoperabele en algemeen aanvaardbare Europese norm het minder ingewikkeld maken om in het buitenland zaken te doen en meer rechtszekerheid bieden. De kosten die de gedwongen inachtneming van verschillende normen voor e-facturering met zich brengt, zouden ook afnemen. Ook kunnen sommige aanpassingen van de tariefsystemen en marktstructuren voor de toezending van e-facturen extra besparingen voor ondernemingen met zich brengen.

Iedere maatregel waarbij het gebruik van een nieuwe Europese norm voor e-facturering wordt voorgeschreven, zou bepaalde uitvoeringskosten met zich brengen voor ondernemingen, aanbestedende diensten en lidstaten. De verwachte voordelen, te weten besparingen op de exploitatiekosten bij e-facturering en lagere prijzen bij overheidsopdrachten als gevolg van grotere concurrentie, zouden echter zwaarder wegen dan deze kosten.

5.2. Secundaire effecten

De vaststelling van de nieuwe Europese norm voor e-facturering kan secundaire effecten hebben als gevolg van de toegenomen toepassing van e-facturering bij overheidsopdrachten.

Deze toename van het gebruik van e-facturering zou bepaalde economische, sociale en milieueffecten hebben.

5.2.1. Economische, milieu- en sociale effecten

De economische effecten van een toename van het gebruik van e-facturering zouden verband houden met de economische besparingen als gevolg van de verwachte besparingen in de overheidsopdrachtencyclus (dat wil zeggen afname van de exploitatiekosten voor kopers en verkopers, meer transparantie, snellere verwerking van betalingen). De sociale effecten zijn naar verwachting neutraal. De milieueffecten zijn naar verwachting positief; zij zouden vooral tot uitdrukking komen in een verminderd gebruik van papier en lagere CO2-emissies.

5.2.2. Vermindering van de administratieve lasten

De elektronische beschikbaarheid van factuurgegevens zou niet alleen controles en belastinginning door de belastingautoriteiten van de lidstaten vereenvoudigen, maar ook de opstelling van verslagen die de onderneming moet verstrekken. Dit zou dan weer de administratieve lasten voor ondernemingen verminderen. Omdat dergelijke administratieve eisen zwaarder wegen voor kleinere ondernemingen, zou deze vermindering met name gunstig zijn voor kmo's.

5.3. Effecten van de verschillende opties

5.3.1. Optie (1) – Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau

Deze optie is hiervoor beschreven als het basisscenario.

5.3.2. Optie (2) – Vrije keuze

Er zou een nieuwe Europese norm worden ontwikkeld en aanbevolen voor e-facturering bij overheidsopdrachten, maar het zou aan ieder lidstaat en/of aanbestedende dienst worden gelaten om e-facturen die aan de Europese norm voldoen al dan niet te aanvaarden. De belemmeringen voor de toegang tot de markt zouden blijven bestaan. De kosten voor ondernemingen zouden niet afnemen, omdat zij gedwongen zouden zijn talrijke normen voor e-facturering naast elkaar in acht te nemen. Wanneer zij ervoor zouden kiezen dat niet te doen, zouden er potentiële zakelijke kansen verloren gaan.

Het doel van dit initiatief zou niet worden bereikt, omdat de interoperabiliteit een probleem zou blijven. Er zou slechts van secundaire effecten sprake zijn in zoverre er een omschakeling naar e-facturering plaatsvindt, maar vanwege het vrijwillige karakter van deze optie is de omvang van dit proces moeilijk te voorspellen.

5.3.3. Optie (3) – Selectieve omschakeling naar e-facturering

De lidstaten die op eigen initiatief e-facturering bij overheidsopdrachten verplicht stellen, zouden elektronische facturen waarbij de nieuwe Europese norm in acht is genomen, moeten aanvaarden. Dit zou de kosten en de complexiteit van e-facturering voor ondernemingen verminderen omdat deze dan met inachtneming van een enkele norm elektronische facturen zouden kunnen versturen naar elke aanbestedende dienst die e-facturering verplicht stelt. De interoperabiliteit zou worden bevorderd, maar zou wellicht niet gegarandeerd zijn in de lidstaten waar de invoering van e-facturering de facto, maar niet wettelijk (de jure) is vereist. De rechtsonzekerheid voor ondernemingen zou dus kunnen blijven voortduren.

Lidstaten zouden ongelijk worden behandeld: de lidstaten die bij overheidsopdrachten al e-facturering gebruiken, zouden zich aan de nieuwe norm moeten aanpassen en de lidstaten die dat niet doen, zouden niet verplicht zijn om over te schakelen en er zelfs van kunnen worden weerhouden dit snel te doen.

De secundaire effecten zijn moeilijk te voorspellen. Het kan erg lang duren alvorens alle lidstaten overschakelen naar e-facturering bij overheidsopdrachten. De mogelijke voordelen van grotere kosteneffectiviteit en besparingen door de toename van concurrentie bij overheidsopdrachten zouden zich niet of slechts zeer langzaam voordoen.

5.3.4. Optie (4) – Verplichte aanvaarding

Er zou een nieuwe, gemeenschappelijke Europese norm worden ontwikkeld waarvan alle marktdeelnemers gebruik kunnen maken. Bij overheidsopdrachten zouden alle aanbestedende diensten e-facturen die aan deze norm voldoen, moeten aanvaarden, zonder dat bestaande technische oplossingen worden vervangen.

Aan de operationele doelstelling zou snel worden voldaan: de verplichting e-facturen te aanvaarden die aan de Europese norm voldoen, zou de interoperabiliteit effectief garanderen en dus met ingang van de dag waarop de bepalingen van kracht worden, belemmeringen voor de markttoegang opheffen. De optie zou ook een kant-en-klare oplossing en richtsnoeren kunnen bieden voor de lidstaten die e-facturering nog niet hebben ingevoerd.

Voor ondernemingen zou deze optie de zekerheid bieden dat alle inspanningen en uitgaven op tamelijk korte termijn niet meer nodig zullen zijn. De wetenschap dat een investering in één enkele oplossing het mogelijk zal maken e-facturen te sturen naar eender welke aanbestedende dienst in eender welke lidstaat zou ertoe moeten kunnen overtuigen om naar e-facturering over te schakelen.

Secundaire effecten zouden slechts merkbaar zijn voor zover er van een overschakeling naar e-facturering sprake is. Omdat de beschikbaarheid van een gemeenschappelijke norm meer marktdeelnemers zou moeten aanmoedigen dit besluit te nemen, zou de omvang van dit proces aanzienlijker moeten zijn dan bij de voorgaande opties.

5.3.5. Optie (5) – Volledige harmonisatie

Facturen op basis van de bestaande normen zouden niet langer zijn toegestaan. Hoewel deze benadering e-facturering in de EU volledig zou harmoniseren, zouden eventuele investeringen in de lidstaten die reeds nationale systemen voor e-facturering hebben ontwikkeld, voor niets zijn geweest. Deze benadering zou ook zeer verstorend en kostbaar voor dienstverleners zijn, aangezien zij hun systemen volledig opnieuw zouden moeten opzetten. Tot slot zou deze optie op sterke politieke weerstand stuiten van de lidstaten waar al systemen voor e-facturering bestaan.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Een analyse van de verschillende opties laat de volgende resultaten zien:

Beleidsopties	Doelstelling – verbetering/vereenvoudiging van de interoperabiliteit van e-facturering bij overheidsopdrachten		
	EFFECTIVITEIT	**EFFICIËNTIE**	**SAMENHANG**[1]
Optie (1): Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau	0	0	0
Optie (2): Vrije keuze	(+ / ?)	(≈)	(?)
Optie (3): Selectieve overschakeling naar e-facturering	(+)	(+)	(- / ?)
Optie (4): Verplichte aanvaarding	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Optie (5): Volledige harmonisatie	(+ +)	(- -)	(≈)

Omvang van de effecten in vergelijking met het basisscenario (basisscenario is vermeld als 0): ++ zeer positief; + positief; – – zeer negatief; – negatief; ≈ marginaal/neutraal; ? onzeker; n.v.t. niet van toepassing

Optie (4) lijkt de beste keuze te zijn:

- Deze optie zou een einde maken aan de huidige versnippering en de juiste werking van de interne markt waarborgen.
- Aangezien de overgang naar e-facturering op eigen initiatief van een onderneming zou plaatsvinden, zouden er geen onnodige kosten worden veroorzaakt. Ook het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel zouden geëerbiedigd worden.
- Door tot een bredere overschakeling naar e-facturering te leiden, zou deze optie alle efficiencyvoordelen en de economische besparingen die e-facturering biedt, verwezenlijken.
- Door ondernemingen en aanbestedende diensten in staat te stellen bestaande nationale factureringssystemen te blijven gebruiken, zou deze optie voor beide groepen de kosten en de verstoring waarmee de overgang gepaard gaat, verminderen.

Voor de overgang naar de verplichte aanvaarding van e-facturen die aan de nieuwe Europese norm voldoen, wordt als uiterste termijn 2017 of 2018 voorgesteld. Dit tijdspad houdt rekening met de wens van de belanghebbenden om snel vooruitgang te boeken en is in overeenstemming met de verwachte datum waarop de in de herziene richtlijnen inzake

[1] De samenhang wordt beoordeeld door ook rekening te houden met de secundaire effecten (d.w.z. de effecten die het gevolg zijn van de toegenomen toepassing van e-facturering) en de mate waarin de opties in overeenstemming zijn met ander EU-beleid (met name het initiatief inzake e-aanbesteding en de doelstellingen van de richtlijn betalingsachterstand).

overheidsopdrachten opgenomen verplichting tot elektronische aanbesteding van kracht wordt.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Om alle extra (administratieve) lasten voor aanbestedende diensten, ondernemingen of lidstaten in verband met het vergaren van voor toezicht gebruikte informatie te vermijden, zijn de voorgestelde indicatoren in hoofdzaak gebaseerd op bestaande gegevensbronnen (bijv. PB/TED, Eurostat) of gegevens die belanghebbenden (zoals dienstverleners op het gebied van e-facturering) in het kader van hun bedrijfsactiviteiten al hebben verzameld. Er zijn echter een aantal leemtes qua gegevens die tot aanvullend onderzoek (specifieke studies en enquêtes) door DG Markt nopen.