

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1130

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche 1: Mededeling Donaustrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 1128);
- Fiche 2: Mededeling Maritieme Ruimtelijke Ordening (Kamerstuk 22 112, nr. 1129);
- Fiche 3: Mededeling Elektronisch factureren.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling elektronisch factureren

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: 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 elektronisch factureren voor Europa benutten

Datum Commissiedocument: 2 december 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 712 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199951

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: Nog niet bekend, maar naar verwachting onder Hongaars Voorzitterschap.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Essentie voorstel

De Europa 2020-strategie beklemtoont dat het van cruciaal belang is de economische en sociale voordelen van een digitale maatschappij ten volle te benutten. In dat verband past elektronische facturering (e-facturering) in het initiatief van de Europese Commissie «Een Digitale Agenda voor Europa».

Dit plan roept onder meer op tot het wegnemen van belemmeringen op regelgevings- of technisch gebied die een overstap naar e-facturering in de weg staan.

Een overstap naar e-facturering binnen de EU zou leiden tot aanzienlijke economische voordelen: geschat wordt dat de overschakeling van papieren naar elektronische facturen in zes jaar tijd ongeveer 240 miljard euro aan besparingen zal opleveren¹. De Commissie wil dat e-facturering tegen 2020 de meest gangbare factureringmethode in Europa wordt. De Commissie is vastberaden hiervoor nauw samen te werken met de lidstaten en alle andere belanghebbenden, die ook hun bijdrage zullen moeten leveren om dit doel te bereiken en de juiste omgeving te scheppen voor een brede introductie van e-facturering.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Op basis van de aanbevelingen van de deskundigengroep («Expert Group on e-Invoicing») en de uitkomsten van een openbare raadpleging stelt de Commissie voor een overstap naar e-facturering te bevorderen door zich op de volgende vier hoofdprioriteiten toe te spitsen:

- zorgen voor een consistente wettelijke omgeving voor e-facturering;
- een overstap door de markt bewerkstelligen door het bereiken van MKB-ondernemingen (midden- en kleinbedrijven);

¹ bron: «SEPA potential benefits at stake», Capgemini in opdracht van de EC, najaar 2007. http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/sepa-capgemini_study-final_report_en.pdf

- een omgeving stimuleren die een maximaal bereik van e-factureren mogelijk maakt;
- een standaardgegevensmodel voor e-facturen bevorderen.

Daarnaast pleit de Commissie voor gecoördineerde actie om de uitrol van e-facturering te ondersteunen door:

- e-facturering te bevorderen op nationaal niveau;
- e-facturering te bevorderen op Europees niveau.

De Commissie is bevoegd om dergelijke prioriteiten en gecoördineerde acties te benoemen ter bevordering van de interne markt. De subsidiariteit wordt positief beoordeeld, vanwege het grensoverschrijdende karakter van elektronisch factureren. Huidige problemen op basis van bijvoorbeeld diversiteit in wettelijke voorschriften op dit gebied vragen eveneens om een Europese aanpak. De maatregelen zijn eveneens proportioneel, zie motivering per punt hieronder.

Er worden geen maatregelen aangekondigd die significante financiële gevolgen hebben voor de Nederlandse begroting of die van de EU. Nederland is van mening dat eventuele financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Eventuele nationale budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Onderstaand een nadere uitwerking per hoofdprioriteit:

1. Zorgen voor een consistente wettelijke omgeving voor e-facturering

Vanaf 1 januari 2013 zullen de lidstaten krachtens de nieuwe BTW-voorschriften van Richtlijn 2010/45/EG van de Raad het beginsel moeten huldigen dat elektronische facturen op dezelfde manier worden behandeld als papieren facturen.

Voor Nederland heeft dit geen gevolgen omdat dit door het ministerie van Financiën al is bekrachtigd in Besluit van 12 februari 2009, nr. CPP2009/263M, Staatscourant nr. 32.

De Commissie zal in 2011 een herziening van de richtlijn (1999/93/EG) inzake e-handtekeningen voorstellen om te voorzien in een wettelijk kader voor grensoverschrijdende erkenning en interoperabiliteit van beveiligde e-authenticatiesystemen.

Om de EU-wijde grensoverschrijdende interoperabiliteit van e-handtekeningen te bevorderen heeft de Commissie in het kader van de Digitale Agenda reeds voorgesteld om de huidige Richtlijn 1999/93/EG16 betreffende e-handtekeningen te herzien. Deze wettelijke maatregel is zowel uit het oogpunt van subsidiariteit als proportionaliteit gerechtvaardigd, omdat sommige e-factureringsoplossingen gebruik maken van e-handtekeningen en de diversiteit aan wettelijke voorschriften inzake e-handtekeningen in de lidstaten leiden tot problemen met grensoverschrijdende interoperabiliteit.

2. Een massale overstap door de markt bewerkstelligen door het bereiken van mkb-ondernemingen.

Het MKB vertegenwoordigt 99% van de Europese bedrijven. De Commissie sluit aan op het «think small first» principe en organiseert bewustwordingsactiviteiten gericht op het MKB. Hierbij is geen concrete wet- en regelgeving aan de orde. Nederland steunt het doel om het MKB

te wijzen op de voordelen van elektronisch factureren. Hiertoe zijn bewustwordingsactiviteiten een goed middel. De proportionaliteit wordt dan ook positief beoordeeld.

3. Een omgeving stimuleren die een maximaal bereik van e-factureren mogelijk maakt

De Europese Commissie voor Normalisatie (CEN) moet uiterlijk eind 2011 een gedragscode ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met de werkzaamheden van de deskundigengroep op het gebied van e-facturering. De CEN moet uiterlijk eind 2011 een analyse maken van de behoeften wat het aannemen van interoperabele adresserings- en routeringsprocedures door de partijen uit de e-factureringssector betreft, en hiervoor acties voorstellen. In de proces is geen concrete wet- en regelgeving aan de orde, de eerste resultaten van de werkgroep worden eind 2011 bekend gemaakt.

Het ministerie van EL&I zal in 2011 verkennen of de introductie van een «Openbaar Digitaal Factuuradres» voor alle ondernemers in Nederland mogelijk is. Dit zou een randvoorwaardelijke impuls aan het «business to business» (B2B) e-factuur berichtenverkeer kunnen geven, doordat het eenduidigheid brengt in de manier van adresseren, tussen de sectoren waar elektronische facturen reeds worden uitgewisseld en de vormen die worden toegepast. Ook hier wordt de proportionaliteit positief beoordeeld.

4. Een standaardgegevensmodel voor e-facturen bevorderen

Zoals vermeld in de aanbevelingen van de deskundigengroep «moet de Cross-Industry Invoice (CII) v.2 van het United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT) worden aangenomen als de gemeenschappelijke referentie voor het semantische gegevensmodel waarop toekomstige standaardoplossingen voor de inhoud van e-facturen zullen zijn gebaseerd».

De Nederlandse overheid heeft, in nauw overleg met het Forum Standaardisatie, gekozen voor de UBL (Universal Business Language) en Setu¹-standaard afgeleid van de internationale HR-XML SIDES² standaard Dit sluit echter de verdere ontwikkeling van deze standaard voor e-factureren naar de UN/CEFACT³ standaard niet uit. Voor het Nederlandse beleid ten aanzien van e-factureren heeft dit geen gevolgen. De proportionaliteit wordt om die reden positief beoordeeld.

Daarnaast pleit de Commissie voor gecoördineerde actie om de uitrol van e-facturering te ondersteunen door:

A. e-facturering te bevorderen op nationaal niveau

De lidstaten moeten een strategie ontwikkelen ter bevordering van e-facturering op nationaal niveau. Deze strategie moet als doel hebben:

- het gebruik van e-facturering te bepleiten, met name in het mkb, te zorgen voor een coördinatie op nationaal niveau van bestaande en aanstaande initiatieven ter bevordering van de overstap naar e-facturering, onder meer met betrekking tot wetgevings-, normalisatie- en interoperabiliteitsaspecten met een Europese dimensie, toe te zien op en doelstellingen te bepalen voor de mate waarin naar e-facturering wordt overgestapt.*
- Om ertoe bij te dragen dat deze doelstellingen worden gehaald, moeten de lidstaten nationale multi-belanghebbendenfora inzake e-facturering oprichten en de Europese Commissie daarvan uiterlijk in juni 2011 in kennis stellen.*

¹ Stichting Elektronische Transacties Uitzendbranche.

² Human Resources-eXtensible Markup Language /Staffing Industry Data Exchange Standards.

³ The United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business.

Het kabinet heeft met het Ministerraadbesluit van 9 juli 2010 aangegeven de rol van de overheid als «launching customer» op het gebied van e-factureren zeer serieus te nemen. Per 1-1-2011 hebben alle leveranciers aan de Rijksoverheid het recht hun factuur elektronisch aan te leveren bij één centraal aanleverpunt, de Digipoort. De grote leveranciers zullen dit rechtstreeks doen, de kleine via intermediairs of software leveranciers.

ECP-EPN¹ verbindt in opdracht van het ministerie van EL&I belanghebbende (nationale) partijen op het gebied van e-factureren. Het is namelijk van belang dat e-factureren op een eenduidige manier aangepakt wordt, om te voorkomen dat er eilandjes en tegengestelde stromingen ontstaan. Zo is er een belanghebbendenoverleg dat een aantal malen per jaar bijeenkomt om de belangrijke ontwikkelingen met de grote belanghebbenden te bespreken. Daarnaast is er een expertgroep voor bewustwording e-factureren opgericht die bestaat uit een groep experts uit bedrijfsleven en overheid en experts betrokken bij de ontwikkeling van de internationale standaard voor elektronische gegevensuitwisseling UN/CEFACT en bij de *European Expert Group on Electronic Invoicing*. De proportionaliteit van deze voorstellen wordt positief beoordeeld.

B. e-facturering bevorderen op Europees niveau

De Commissie zal voor een periode van 3 jaar een Europees multi-belanghebbendenforum voor e-facturering (hierna «het Europese forum voor e-facturering» genoemd) oprichten dat is samengesteld uit afgevaardigden van nationale fora en vertegenwoordigers van relevante Europese verenigingen van gebruikers, de CEN, de Europese Centrale Bank (ECB) en de Groep gegevensbescherming artikel 29.

Het ministerie van EL&I zal ervoor zorgen dat uiterlijk in juni 2011 een nationaal multi-belanghebbendenforum inzake e-facturering is opgericht met een evenwichtige vertegenwoordiging van belanghebbenden. De afgelopen drie jaren heeft ECP-EPN reeds in opdracht het ministerie van EL&I zoals hierboven aangegeven een belanghebbendenoverleg e-factureren georganiseerd, dat hiervoor de basis zal vormen. Ook op dit punt wordt de proportionaliteit positief beoordeeld.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland kan zich vinden in de door de Commissie voorgestelde aanpak en stemt in met de voorgestelde acties. Net als de Commissie onderstreept Nederland het belang van elektronisch factureren zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven. Juist daarom heeft het kabinet het mogelijk gemaakt voor leveranciers om per één januari 2011 facturen elektronisch aan de Rijksoverheid aan te leveren bij Digipoort, een soort centrale elektronische brievenbus van de overheid.

In 2011 zal het ministerie van EL&I bezien in hoeverre het mogelijk is het feitelijke recht voor leveranciers om facturen elektronisch aan te leveren uit te breiden tot de gehele overheid. Daarbij zal mede worden gekeken naar een juridische verplichting van overheden om aan te sluiten op Digipoort, die dit recht voor ondernemers borgt.

De focus voor de Nederlandse overheid ligt daarmee in het faciliteren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van e-factureren. Afgelopen jaren is gekozen voor de UBL-standaard, is het centraal aanleverpunt Digipoort ingericht en is per Ministerraadsbesluit besloten dat de Rijksoverheid per 1 januari 2011 klaar dient te zijn voor e-factureren. De naleving van dit Ministerraadsbesluit ligt per 1 januari 2011 in handen van het ministerie van BZK.

¹ Platform voor de Informatiesamenleving, waar overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kennis uitwisselen en samenwerken om de ontwikkeling van de Nederlandse informatiesamenleving te bevorderen.

In 2011 zal de Nederlandse overheid haar activiteiten richten op het in gereedheid brengen van de totale overheid. Hiermee richt EL&I zich meer op de rol van de overheid als «launching customer» dan dat de overheid zich inzet op promotie van e-factureren binnen B2B (en daarmee ook MKB). Dit omdat de Nederlandse overheid onderkent dat de beïnvloedingsmogelijkheden hier beperkt zijn.

In opdracht van EL&I onderhoudt het platform voor de informatiesamenleving ECP-EPN het contact richting de belanghebbenden waaronder het MKB en is het betrokken bij de ontwikkeling van de internationale standaard voor elektronische gegevensuitwisseling UN/CEFACT en bij de European Expert Group on e-Invoicing.