

Nota van toelichting (16-05-2017)

Besluit van tot wijziging van het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze wijziging van het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied (hierna: de aanbestedingsbesluiten) strekt tot implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (PbEU 2014, L 133, hierna: richtlijn 2014/55/EU). In het wetsvoorstel tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (*Kamerstukken II 2017/18,, nr. 2*) is een delegatiegrondslag opgenomen waarmee de verplichting uit artikel 7 van richtlijn 2014/55/EU in de aanbestedingsbesluiten kan worden geïmplementeerd.

Na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit moeten aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven voor overeenkomsten waarop de aanbestedingsrichtlijnen 2014/24/EU, 2014/25/EU en 2009/81/EG of concessierichtlijn 2014/23/EU van toepassing zijn elektronische facturen (e-facturen) kunnen ontvangen en verwerken die aan de Europese norm en lijst met syntaxen voldoen. De verplichting heeft betrekking op de financiële afhandeling (facturatie) van overheidsopdrachten en concessieopdrachten die onder het toepassingsgebied van de aanbestedingsrichtlijnen en de concessierichtlijn vallen. Het betreft dus facturatie van overheidsopdrachten en concessieopdrachten boven de geldende Europese drempelbedragen. Aanbestedende diensten en bedrijven gaan hierdoor naar verwachting eerder profiteren van de vele voordelen die e-factureren biedt, doordat de belemmeringen voor het digitale verkeer tussen de lidstaten worden weggenomen. De voordelen zijn onder andere tijd- en kostenbesparingen, minder milieubelasting en een vermindering van administratieve lasten. Daarnaast maakt het ook innovatieve diensten zoals ketenfinanciering mogelijk en creëert het de mogelijkheid om facturen sneller te betalen (en betaaltermijnen te verkorten).

2. Verplichting

Op basis van artikel 7 van richtlijn 2014/55/EU worden aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven verplicht om e-facturen te ontvangen en te verwerken die worden opgesteld ter uitvoering van overeenkomsten die vallen binnen het toepassingsgebied van de aanbestedingsrichtlijnen of concessierichtlijn, wanneer deze e-facturen voldoen aan de Europese norm voor het semantisch gegevensmodel en lijst van syntaxen, waarvan het referentienummer is gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Andere semantische gegevensmodellen en syntaxen mogen ook ondersteund worden, maar aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven zijn daartoe niet verplicht. Het indienen van e-facturen kan door aanbestedende diensten of speciale-sectorbedrijven ook verplicht gesteld worden. Dit volgt echter niet uit dit besluit. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die hiertoe over willen gaan moeten dit zelf regelen, bijvoorbeeld door deze eis specifiek op te nemen in te sluiten overeenkomsten met leveranciers.

De facto betekent de verplichting voor alle aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven dat zij hun digitale infrastructuur op het moment van inwerkingtreding van dit besluit gereed dienen te hebben voor de ontvangst en verwerking van e-facturen. Vanaf de inwerkingtredingsdatum mogen zij namelijk geen e-facturen meer weigeren die zijn opgesteld voor de uitvoering van overeenkomsten die onder het toepassingsgebied vallen en die voldoen aan de Europese norm voor het semantische gegevensmodel en lijst van syntaxen. Dit geldt voor e-

facturen met betrekking tot zowel nieuwe als bestaande overeenkomsten boven de drempelwaarden.

De verplichting om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken is op grond van artikel 1 van richtlijn 2014/55/EU van toepassing voor alle overheidsopdrachten die vallen onder de reikwijdte van de aanbestedingsrichtlijnen en de concessierichtlijn. De drempelwaarden voor de toepassing van de richtlijnen worden elke twee jaar bij gedelegeerde verordening opnieuw vastgesteld. Deze besluiten worden gepubliceerd in het Europees publicatieblad. Van wijziging wordt overeenkomstig de artikelen 2.7, tweede lid, 2.a.2, derde lid, en 3.9b, tweede lid, van de Aanbestedingswet 2012 en artikel 2.4, tweede lid, van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied eveneens mededeling gedaan in de Staatscourant. Er geldt een uitzondering voor e-facturen die worden opgesteld voor geheim verklaarde of door speciale beveiligingsmaatregelen omgeven opdrachten die onder richtlijn 2009/81/EG vallen, de aanbestedingsrichtlijn op defensie- en veiligheidsgebied.

De Europese Commissie heeft overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van richtlijn 2014/55/EU in 2014 de Europese normalisatie-instelling CEN (European Committee for Standardization) verzocht om de Europese norm op te stellen voor het semantische gegevensmodel voor de kernelementen van een e-factuur. De Europese norm geeft alleen de kernelementen weer die een e-factuur moet bevatten en die het mogelijk maken om die elektronisch te versturen en te ontvangen tussen systemen. De Europese norm is een document met een beschrijving van de kernelementen. Naast het normdocument zijn er documenten die formeel gezien geen onderdeel zijn van de Europese norm, maar die wel belangrijk zijn om de EU norm te kunnen gebruiken in de praktijk. Het normdocument en de andere documenten zijn bij de Nederlandse Normalisatie-instituut (NEN) verkrijgbaar.

Een eventuele herziening van de Europese norm wordt als referentie in het publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd. Zodra de Europese norm en/of syntax lijst wordt geactualiseerd of gewijzigd, dan zal daarvan eveneens melding worden gedaan in de Staatscourant.

3. Bedrijfseffecten en regeldruk

Deze wijziging heeft gevolgen voor bedrijven. De gevolgen zijn beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (*Kamerstukken II 2016/17,, nr. 3*). Dit besluit heeft geen additionele effecten.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A

Met deze onderdelen is een aantal begripsbepalingen aan artikel 1 van het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied toegevoegd die nodig zijn ter implementatie van richtlijn 2014/55/EU.

De Europese norm voor elektronische facturering is de door de Europese normalisatie-instelling CEN (European Committee for Standardization) opgestelde norm voor elektronische facturen. In deze norm zijn de kernelementen van de basisfactuur opgenomen, op basis waarvan e-facturen tussen uiteenlopende systemen kunnen worden uitgewisseld en verwerkt. Het referentienummer van de norm is overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van richtlijn 2014/55/EU bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie (**PM nr opnemen**).

De Europese lijst van syntaxen is tegelijk met de Europese norm bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie, en bevat de syntaxen die voldoen aan de Europese norm voor elektronische facturering. Een syntax is de taal die wordt gebruikt om de in een elektronische factuur vervatte gegevens weer te geven.

Indien de Europese norm of de Europese lijst met syntaxen gewijzigd wordt, wordt een dergelijke wijziging eveneens bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Artikel I, onderdeel B, en artikel II, onderdeel B

Met deze onderdelen is in artikel 6 van het Aanbestedingsbesluit en artikel 6a van het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied de verplichting uit artikel 7 van richtlijn 2014/55/EU opgenomen. Op basis van deze verplichting moeten aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven elektronische facturen kunnen ontvangen en verwerken die aan de Europese norm en lijst met syntaxen voldoen. De verplichting geldt overeenkomstig artikel 1 van richtlijn 2014/55/EU voor alle e-facturen die worden opgesteld ter uitvoering van overeenkomsten waarop de aanbestedingsrichtlijnen of de concessierichtlijn van toepassing is.

In de delen 2, 2a en 3 van de Aanbestedingswet 2012 zijn de regels opgenomen met betrekking tot overeenkomsten waarop respectievelijk richtlijn 2014/24/EU, richtlijn 2014/23/EU, en richtlijn 2014/25/EU van toepassing zijn. Daarom is in artikel 6 van het Aanbestedingsbesluit opgenomen dat de verplichting geldt voor aanbestedende diensten voor e-facturen die worden opgesteld ter uitvoering van overeenkomsten waarop de delen 2, 2a en 3 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing zijn.

Aanbestedingen waarop richtlijn 2009/81/EG van toepassing is, zijn geregeld in de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied. In artikel 6a van het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied is opgenomen dat aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven e-facturen dienen te ontvangen en verwerken die worden opgesteld ter uitvoering van overeenkomsten waarop de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied van toepassing is.

In artikel 6a, tweede lid, van het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied is bepaald dat de verplichting niet geldt voor elektronische facturen die worden opgesteld voor uitvoering van geheim verklaarde of door speciale beveiligingsmaatregelen omgeven overeenkomsten, mits het niet mogelijk is de betrokken belangen door middel van minder ingrijpende maatregelen te waarborgen. Dergelijke overeenkomsten vallen al buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2014/23/EU, richtlijn 2014/24/EU en richtlijn 2014/25/EU, doordat dergelijke overeenkomsten uitgezonderd zijn in respectievelijk artikel 10, zesde lid, artikel 15, derde lid, en artikel 24, derde lid, van deze richtlijnen. In richtlijn 2009/81/EG (de aanbestedingsrichtlijn op defensie- en veiligheidsgebied) is een dergelijke uitzondering niet opgenomen, en derhalve zouden e-facturen die voor de uitvoering van dergelijke overeenkomsten onder richtlijn 2009/81/EG opgesteld worden, wel onder de reikwijdte van richtlijn 2014/55/EU vallen. Daarom is in artikel 1 van richtlijn 2014/55/EU een specifieke uitzondering gemaakt voor elektronische facturen die worden opgesteld ter uitvoering van dergelijke geheim verklaarde of door speciale beveiligingsmaatregelen omgeven overeenkomsten die vallen onder het toepassingsbereik van richtlijn 2009/81/EG.

Gekozen is voor een dynamische verwijzing naar de Europese norm voor elektronische facturering en de Europese lijst van syntaxen (artikel 6, tweede lid, van het Aanbestedingsbesluit en artikel 6a, derde lid, van het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied). De Europese Commissie kan op grond van artikel 5 van richtlijn 2014/55/EU de Europese norm voor elektronische facturering en de Europese lijst van syntaxen actualiseren of herzien. Indien rechtstreeks naar (het referentienummer van) de Europese norm en de Europese lijst met syntaxen verwezen zou worden, zouden de Aanbestedingsbesluiten na ieder besluit van de Europese Commissie hierover aangepast moeten worden. Door het opnemen van een dynamische verwijzing geldt de actualisatie of herziening van de Europese norm of lijst met syntaxen vanaf het tijdstip waarop hieraan uitvoering moet zijn gegeven. Met oog op kenbaarheid doet de Minister van Economische Zaken mededeling in de Staatscourant van een dergelijke herziening of actualisatie (artikel 6, derde lid, Aanbestedingsbesluit en artikel 6a, vierde lid, Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied).

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de Wet van tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (Stb. 2018,) in werking treedt. Bij de inwerkingtreding wordt hoogstwaarschijnlijk afgeweken van het beleid inzake vaste verandermomenten, zoals vastgelegd in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit is te rechtvaardigen daar het implementatie van een Europese richtlijn betreft. Het bedrijfsleven zal hier verder geen negatieve gevolgen van ondervinden.

III. TRANSPONERINGSTABEL

Richtlijn 2015/44/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten (PbEU 2014, L 133)	Wijziging van het Aanbestedingsbesluit en het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied
Artikel 1	Artikel 6, eerste lid van het Aanbestedingsbesluit en artikel 6a, eerste en tweede lid, van het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied
Artikel 2	Artikel 1.1 van de Aanbestedingswet, artikel 1.1 van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied, artikel 1 van het Aanbestedingsbesluit 2012 en artikel 1 van het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied
Artikel 3	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 4	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 5	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 6	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 7	Artikel 6, eerste lid, van het Aanbestedingsbesluit 2012 en artikel 6a, eerste lid, van het Aanbestedingsbesluit op defensie- en veiligheidsgebied
Artikel 8	Behoeft geen implementatie, geldt al op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens
Artikel 9	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 10	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 11	Artikel III
Artikel 12	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 13	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 14	Behoeft naar zijn aard geen implementatie

De Minister van Economische Zaken,