

N e-facturering A2
MH/JC/AS
898-2023

Brussel, 24 april 2023

ADVIES

inzake

**DE EVALUATIE VAN HET KONINKLIJK BESLUIT VAN 9 MAART 2022 TOT
VASTSTELLING VAN DE MODALITEITEN AANGAANDE DE VERPLICHTING
VOOR DE ONDERNEMERS OP HET GEBIED VAN DE ELEKTRONISCHE
FACTURERING IN HET KADER VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN EN
CONCESSIEOVEREENKOMSTEN**

(goedgekeurd door het bureau op 10 maart 2023,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 24 april 2023)

Op 18 januari 2023 heeft de heer David Clarinval, Vice-eersteminister en Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, het advies van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO gevraagd inzake de evaluatie van het koninklijk besluit van 9 maart 2022 tot vaststelling van de modaliteiten aangaande de verplichting voor de ondernemers op het gebied van de elektronische facturering in het kader van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten.

Na raadpleging van de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties en na een vergadering van de commissie Algemeen KMO-beleid op 2 maart 2023 heeft het bureau van de Hoge Raad op 10 maart 2023 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 24 april 2023.

CONTEXT

Het bovenvermelde koninklijk besluit verplicht de ondernemers om in het kader van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten hun facturen elektronisch, via een gestructureerd elektronisch bestand, te versturen naar de aanbesteders. Dit koninklijk besluit voorziet in een gespreide inwerkingtreding van die verplichting op basis van de hoogte van de geraamde waarde waarop de overheidsopdracht of de concessieovereenkomst betrekking heeft:

- Voor opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan de drempels voor Europese bekendmaking: 1 november 2022;
- Voor opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan de drempels voor Europese bekendmaking maar hoger is dan of gelijk is aan 30.000 euro excl. BTW: 1 mei 2023;
- Voor opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan 30.000 euro excl. BTW: 1 november 2023.

De wet overheidsopdrachten voorziet bovendien dat overheidsopdrachten kleiner dan een bepaalde waarde kunnen vrijgesteld worden van die verplichting. Bovenvermeld koninklijk besluit heeft deze waarde vastgelegd op 3.000 euro excl. BTW.

Dit koninklijk besluit is van toepassing op de overheidsopdrachten van alle aanbestedende overheden in België, zijnde de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen, de lokale overheidsinstanties en tal van publiekrechtelijke instellingen. De aanbestedende overheden kunnen er in hun opdrachten echter wel voor kiezen, al sneller dan in het koninklijk besluit voorzien wordt, e-facturatie te verplichten door dit aan te geven in hun opdrachtdocumenten. In Vlaanderen en Brussel maakt men van die mogelijkheid gebruik.¹

Bij de voorbereiding van het koninklijk besluit van 9 maart 2022 heeft de Hoge Raad advies uitgebracht, met name zijn advies van 29 juni 2021 over een ontwerp van koninklijk besluit inzake elektronische facturering.² In dit advies heeft de Hoge Raad er onder meer voor gepleit een uitzondering te voorzien voor alle opdrachten onder de 30.000 euro excl. BTW en die uitzonderingsmaatregel een jaar na de feitelijke inwerkingtreding ervan te evalueren.

¹ In het Vlaams Gewest moeten ondernemingen voor alle nieuwe overheidsopdrachten vanaf 1 januari 2017 e-facturering gebruiken. Micro-ondernemingen hebben uitstel gekregen tot 1 januari 2018. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is sinds 1 november 2020 e-facturering voor overheidsopdrachten verplicht. In het Waals Gewest geldt er nog geen verplichting maar is sinds 1 januari 2022 elektronische facturering voor overheidsopdrachten wel de voorkeursmethode

² HRZKMO advies nr. 854 van 29 juni 2021 (bekrachtigd door de algemene vergadering van 21 september 2021) over een ontwerp van koninklijk besluit inzake elektronische facturatie (online raadpleegbaar via [deze link](#))

In zijn adviesvraag aan de Hoge Raad vraagt Minister Clarinval nu over te gaan tot de evaluatie van die verplichting tot elektronische facturering in het kader van overheidsopdrachten, uit het oogpunt van de impact ervan op de (deelname van) kmo's (aan overheidsopdrachten). Tevens wordt de vraag gesteld of de vrijstelling voor de opdrachten kleiner dan 3.000 euro al dan niet geschrapt moet worden. De adviesvraag van de Minister ligt in het verlengde van de conclusie van de nota aan de Ministerraad van 26 november 2021 tot goedkeuring van bovenvermeld koninklijk besluit. Deze nota stelt immers: *De Commissie voor de overheidsopdrachten enerzijds en de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO anderzijds worden verzocht de verplichte implementatie van elektronische facturering te evalueren vóór het verstrijken van de periode van 12 maanden na de bekendmaking van het koninklijk besluit. Ook de impact op de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten zal worden geëvalueerd. In het licht van deze evaluatie en met bijzondere aandacht voor de kmo's kan de drempel van 3.000 euro worden opgeheven door de minimumdrempel uit de wet te halen.*³

STANDPUNTEN

1. Evaluatie komt te vroeg

De Hoge Raad is van mening dat de door de Ministerraad voorziene evaluatie te vroeg komt. Momenteel is enkel nog maar de verplichte e-facturatie voor de opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan de drempels voor Europese bekendmaking in werking getreden. Bovendien is die inwerkingtreding ook erg recent, namelijk sinds 1 november 2022, en is het aandeel van de kmo's in dat segment van de markt waarschijnlijk ook beperkt.

In zijn eerdere advies heeft de Hoge Raad gevraagd de vrijstellingsmaatregel te evalueren één jaar na de feitelijke inwerkingtreding. Maar de door hem gevraagd vrijstellingsdrempel van 30.000 euro lag veel hoger dan de nu geldende drempel van 3.000 euro. Bovendien vroeg hij deze evaluatie uit te voeren één jaar na de feitelijke inwerkingtreding van die drempel waarmee hij bedoelde 1 mei 2024. De verplichte e-facturatie voor opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan 30.000 euro excl. BTW treedt namelijk pas in werking op 1 november 2023. De vrijstelling voor opdrachten lager dan 3.000 euro heeft dus pas vanaf die datum een feitelijke betekenis. De Hoge Raad is er dan ook voorstander van de uitzonderingsmaatregel voor opdrachten van minder dan 3.000 euro nog te behouden en minstens te wachten tot die drempel daadwerkelijk 1 jaar in werking is, zijnde dus 1 november 2024.

2. Nood aan meer gegevens

Om een goede evaluatie te kunnen maken van de verplichting tot e-facturering in het kader van overheidsopdrachten en de impact van die verplichting op kmo's goed in te kunnen schatten, is er nood aan meer gegevens.

Zelf beschikken de Hoge Raad en zijn leden over weinig meldingen of andere informatie dat kmo's al dan niet problemen ondervinden met e-facturering bij overheidsopdrachten. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er zich geen problemen zouden kunnen stellen in de toekomst aangezien momenteel de e-facturering verplichting enkel geldt voor de opdrachten met hogere waarden waaraan de deelname van kmo's dus waarschijnlijk ook beperkt is. Wanneer de verplichting ook voor de lagere waarden in werking treedt, zal er nauw moeten op toegezien worden of er zich dan geen problemen voor kmo's stellen.

³ Noot van de vertaler: vrije vertaling van het citaat.

In zijn bovenvermelde, vorige advies heeft de Hoge Raad reeds opgemerkt dat het gebruik van e-facturatie (dus via een gestructureerd elektronisch bestand) bij B2B facturen in 2020 slechts 16,3% bedroeg.⁴ Uit de kwartaalrapportage over de betaaltermijnen van de overheid blijkt dat in januari 2021 het gebruik van e-facturatie bij overheidsopdrachten 10% bedroeg.⁵ Een jaar later, in januari 2022 bedroeg dat aandeel 22%. In december 2022 bedroeg dat aandeel 21%. De verplichte e-facturatie voor de hoogste bedragen vanaf 1 november 2022⁶ vertaalt zich nog niet in de beschikbare cijfers. Bij de interpretatie van deze cijfers dient er tevens rekening mee gehouden te worden dat de regio's voor hun aanbestedingen dus eigen maatregelen inzake e-facturering hebben genomen.

Deze cijfers tonen in ieder geval aan dat e-facturatie allesbehalve ingeburgerd is en dat kmo's de nodig tijd en ondersteuning moeten krijgen om met e-facturatie aan de slag te gaan. In dat kader brengt de Hoge Raad ook zijn oproep aan de aanbestedende overheden in herinnering om geen gebruik te maken van de mogelijkheid reeds vroeger dan de voorziene inwerkingtredingsdata e-facturatie te verplichten via de opdrachtdocumenten.

De Hoge Raad beschikt dus enkel over summiere cijfergegevens. Voor een goede evaluatie zijn echter meer gegevens nodig. In zijn eerder advies had hij reeds gevraagd te onderzoeken wat voor kmo's de gemiddelde bedragen zijn van zowel de waarde van de overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten als de gemiddelde factuurbedragen die door de kmo betaald worden. Andere nuttige gegevens die zouden verzameld moeten worden zijn:

- het aantal en de waarde van overheidsopdrachten uitgesplitst naar
 - o de verschillende waardencategorieën van de opdracht (< 3.000 euro, 3.000-30.000 euro, enz.),
 - o de opdrachtgevende overheid,
 - o de grootorde van de uitvoerende onderneming,
 - o de manier waarop de factuur wordt ingediend (e-facturering, bijlage bij mail, papier);
- de mate waarin e-facturering reeds verplicht wordt door aanbestedende overheden vooraleer de wettelijke verplichting daartoe in werking is getreden;
- de meldingen en klachten die de aanbestedende overheden, voor de opdrachten waarvoor e-facturering reeds verplicht is, krijgen van ondernemingen (en met name kmo's) met betrekking tot die e-facturering.

Dit zijn allemaal gegevens die bij de overheid aanwezig zijn en waarover de Hoge Raad niet beschikt. Hij vraagt dan ook dat de overheid deze gegevens verzamelt en ter beschikking stelt.

3. Begeleidende maatregelen moeten nog genomen worden

In zijn advies van 2021 heeft de Hoge Raad gevraagd de verplichte e-facturering bij overheidsopdrachten te voorzien van een aantal begeleidende maatregelen voor kmo's. De Hoge Raad is namelijk groot voorstander van de verdere digitalisering van de kmo's, waaronder dus het gebruik van e-facturering, maar merkt op dat dit veel kmo's geen evidente piste is en er daarom ondersteuning noodzakelijk is. Zeker op het vlak van de overheidsopdrachten moet vermeden worden dat kmo's, die relatief gezien al veel minder aan deze markt deelnemen, nog meer hindernissen zouden moeten overwinnen.

⁴ <https://efactuur.belgium.be/nl/news/corona-digitaliseringsgolf-vertoot-zich-ook-elektronische-facturatie>

⁵ <https://bosa.belgium.be/nl/publications/opvolging-betaaltermijnen-2021>

⁶ <https://bosa.belgium.be/nl/publications/opvolging-betaaltermijnen-2022>

De Hoge Raad moet echter vaststellen dat van de door hem gevraagde begeleidende maatregelen er nagenoeg niets is uitgevoerd.:

- communicatiecampagnes en informatiesessies met betrekking tot de nieuwe verplichtingen en beschikbare tools (zoals gratis software voor e-facturering);
- het behoud van de verhoogde investeringsaftrek op vaste activa voor natuurlijke personen en kleine vennootschappen;
- kortere betalingstermijnen door de overheid aan de ondernemingen bij elektronische facturering.

Hij vraagt de overheid dan ook deze maatregelen alsnog te nemen.

BESLUIT

De Hoge Raad is van mening dat de gevraagde evaluatie van de verplichting tot e-facturering in het kader van overheidsopdrachten te vroeg komt. Teven vraagt hij dat de overheid meer gegevens zou verzamelen en ter beschikking zou stellen opdat in de toekomst een goede evaluatie kan plaatsvinden. Hij roept de overheid ook op werk te maken van de gevraagde begeleidende maatregelen voor kmo's.
