



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 123/2025 van 21 november 2025

Betreft: advies met betrekking tot een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake belasting over de toegevoegde waarde (CO-A-2025-182)

Trefwoorden: btw – elektronische facturering

Vertaling

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van Jan Jambon, vice-eersteminister en minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen, ontvangen op 23 oktober 2025;

Gelet op het verzoek om aanvullende informatie dat op 7 november 2025 aan de aanvrager is gericht;

Gelet op de aanvullende informatie die de aanvrager op 12 november 2025 heeft verstrekt;

Gelet op het verzoek om aanvullende informatie dat op 13 november 2025 aan de aanvrager is gericht;

Gelet op de aanvullende informatie die de aanvrager op 14 november 2025 heeft verstrekt;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 21 november 2025 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager heeft bij de Autoriteit een aanvraag ingediend met betrekking tot de **artikelen 3 tot en met 6** van een voorontwerp van wet *houdende diverse bepalingen inzake belasting over de toegevoegde waarde* (hierna "**het ontwerp**"). De verplichting om tussen belastingplichtigen gestructureerde elektronische facturen uit te reiken, werd opgenomen in het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna "**WBTW**") bij de wet van 6 februari 2024 *tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat de invoering van de verplichting tot elektronische facturering betreft* (hierna "**de wet van 2024**"). Deze wet heeft met name artikel 53 van het WBTW gewijzigd, dat in het Belgisch recht de wettelijke basis vormt voor de verplichting tot elektronische facturering.
2. Het ontwerp wijzigt met name de artikelen 53 en 53 *quater* van het WBTW om rekening te houden met de artikelen 218 en 232 van Richtlijn (EG) nr. 2006/112 van de Raad van 28 november 2006 *betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde* (hierna "**de btw-richtlijn**"), zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) nr. 2025/516 van 11 maart 2025 *tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk* (hierna "**de richtlijn van 2025 (ViDA)**"). In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt gepreciseerd dat deze bepalingen de rechtsgrondslag in het Europees recht zullen vormen voor de nationale verplichting om tussen belastingplichtigen gestructureerde elektronische facturen uit te reiken vanaf 1 januari 2026.
3. De reikwijdte van het onderhavige advies **is beperkt tot de gevallen waarin de verplichting tot elektronische facturering de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt**. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de belastingplichtige een natuurlijke persoon is. Het is evenmin uitgesloten dat de technische oplossingen die in het kader van elektronische facturering moeten worden geïmplementeerd, de verwerking van persoonsgegevens van andere personen (bijvoorbeeld de gebruikers van deze technische oplossingen) impliceren.

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Dit advies is als volgt opgebouwd:

II.1 Normen die van toepassing zijn op elektronische facturering en inwerkingtreding.....	3
II.1.2. Inwerkingtreding	3
II.1.2. Europese norm voor elektronische facturering	5
II.1.3. Peppol	8
II.2. Verantwoordelijkheden in het kader van elektronische facturering	12
II.2.1. In het ontwerp voorziene noodoplossing	12

II.2.2. Algemene verantwoordelijkheden	17
--	----

II.1 Normen die van toepassing zijn op elektronische facturering en inwerkingtreding

II.1.2. Inwerkingtreding

4. Volgens de huidige stand van het positief recht legt artikel 53, § 2 *bis*, van het WBTW de verplichting op aan de betrokken belastingplichtigen om elektronische facturen uit te reiken en te ontvangen **in een vorm en via een transmissienetwerk die voldoen aan specifieke normen** (vast te stellen door de Koning). Deze bepaling behoort evenwel tot "*voorwaardelijk toekomstig recht*", zoals aangegeven op de website van de FOD Financiën¹, aangezien de inwerkingtreding ervan op 1 januari 2026 onderworpen is aan een Europese machtiging. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt gepreciseerd dat voortaan de artikelen 218 en 232 van de btw-richtlijn, zoals gewijzigd bij artikel 5 van de richtlijn van 2025 (ViDA), als basis zullen dienen voor de verplichting tot gestructureerde elektronische facturering. Artikel 6, 5., van deze laatste richtlijn preciseert het volgende: "*De lidstaten stellen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan artikel 5 te voldoen, vast, en ze maken die uiterlijk op 30 juni 2030 bekend. Zij stellen de Commissie daarvan onmiddellijk in kennis. Zij passen die bepalingen toe met ingang van 1 juli 2030.*"
5. De Autoriteit heeft de aanvrager verzocht te bevestigen dat de verplichting tot elektronische facturering inderdaad **op 1 januari 2026 in werking** dient te **treden**², en toe te lichten op welke rechtsgrondslag dit berust. In dit verband heeft de aanvrager terecht het volgende opgemerkt (vrije vertaling):

"[...] aangezien veel lidstaten reeds dergelijke verplichtingen voor handelingen op hun grondgebied hadden ingevoerd of op korte termijn van plan waren deze in te voeren, **heeft artikel 1, 2) en 3), van de ViDA-richtlijn de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG (de "btw-richtlijn") met onmiddellijke ingang** (op de datum van inwerkingtreding van de ViDA-richtlijn, namelijk 25 maart 2025, de datum van bekendmaking in het Publicatieblad, artikel 7 van de ViDA-richtlijn) **gewijzigd**.

[...]

¹ Zie <https://www.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/document/773cb22d-053e-4d4d-ae1f-7ddadab87d78>, laatst geraadpleegd op 05/11/2025.

Overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 2024: "*De inwerkingtreding van deze wet is afhankelijk van het verkrijgen, door het Koninkrijk België, van de machtiging van de Raad van de Europese Unie, op grond van artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, om de verplichting in te voeren om gestructureerde elektronische facturen uit te reiken onder de in deze wet gestelde voorwaarden.*"

² Zie de artikelen 6 en 21 van het ontwerp.

Deze twee nieuwe bepalingen vormen sinds 25 maart 2025 de rechtsgrondslag voor de toekomstige Belgische verplichting inzake elektronische facturering [...]."

(in vet aangeduid en onderstreept door de Autoriteit)

6. In samenhang met de verdere uiteenzetting in dit advies heeft de Autoriteit de aanvrager verzocht te preciseren welke stappen een betrokkene concreet moet ondernemen om te voldoen aan de verplichting tot gestructureerde elektronische facturering (aanpassing van zijn informatiesysteem, gebruik van een specifiek computerprogramma, abonnement op een dienst van een aanbieder voor de verzending van facturen via een specifiek netwerk, enz.³?) Hij antwoordde met name het volgende (vrije vertaling):

"Het is uiteraard noodzakelijk om facturatiesoftware te gebruiken, al dan niet geïntegreerd in de boekhoudsoftware of het ERP-systeem van de betrokken belastingplichtige. Om de belastingplichtigen bij deze overgang te ondersteunen, wordt hen via de website e-factuur Belgium (Softwareoplossingen voor het verzenden, ontvangen en verwerken van elektronische facturen - e-factuur) een lijst met op de markt beschikbare software ter beschikking gesteld: 123-e-facture-logiciels-05112025.xlsx. Deze website bevat ook een gedetailleerde lijst met veelgestelde vragen: FAQ - e-factuur [⁴].

Indien de betrokken factuur wordt verzonden via het Peppol-transmissienetwerk (wat de voorkeur geniet omdat het een beveiligd netwerk is), moet de facturatiesoftware zo worden geconfigureerd dat facturen via het Peppol-netwerk kunnen worden verzonden (en omgekeerd, via het Peppol-netwerk kunnen worden ontvangen).

³ Zie <https://peppol.org/>.

⁴ De hyperlinks zijn in volgorde: <https://efactuur.belgium.be/nl/article/softwareoplossingen-voor-het-verzenden-ontvangen-en-verwerken-van-elektronische-facturen>; <https://efactuur.belgium.be/sites/default/files/uploads/Lijst%20software%20leveranciers/123-e-facture-logiciels-05112025.xlsx>; <https://efactuur.belgium.be/nl/FAQ>; laatst geraadpleegd op 13/11/2025.

De website [efactuur.belgium](https://efactuur.belgium.be) preciseert het volgende:

"Maakt u gebruik van specifieke software (facturatiesoftware, boekhoudsoftware, ERP, ...) ?

Nee (u gebruikt bijvoorbeeld Word of Excel)

Kies specifieke software (de lijst met conforme softwaretoepassingen is een hulpmiddel).

Ja

Staat de software die u gebruikt op de lijst met conforme softwaretoepassingen?

Ja: kijk na of de software zowel verzending als ontvangst van een gestructureerde elektronische factuur toelaat. Zo niet kies dan eventueel voor een bijkomende softwaretoepassing.

Nee: vraag aan uw softwareleverancier of integratie van gestructureerde elektronische facturen op de planning staat. Als de software al conform is, raad uw leverancier dan aan de software aan te melden.

In sommige gevallen zal uw softwareleverancier u de vrije keuze geven om zelf het Access Point te kiezen om te verbinden met het Peppol netwerk, neem dan contact op met een gecertificeerde service provider.", <https://efactuur.belgium.be/nl/article/softwareoplossingen-voor-het-verzenden-ontvangen-en-verwerken-van-elektronische-facturen>, laatst geraadpleegd op 13/11/2025.

Btw-plichtigen hebben dan de keuze om zelf als access point op te treden of gebruik te maken van een bestaand access point dat rechtstreekse verbindingen via API mogelijk maakt. Deze laatste optie stelt belastingplichtigen in staat om hun interne software rechtstreeks te koppelen aan een gecertificeerd access point, zonder dat zij zelf de complexiteit van certificering en onderhoud hoeven te dragen."

7. De Autoriteit neemt akte van deze antwoorden en stelt met name vast dat de meegedeelde lijst van software 398 ondernemingen vermeldt die software aanbieden waarmee, al naargelang het geval, elektronische facturen kunnen worden verzonden of verzonden en ontvangen. Deze lijst bevat ook (met name) informatie om contact op te nemen met de betrokken ondernemingen. De inwerkingtreding van het ontwerp en van de verplichting tot elektronische facturering die momenteel in het WBTW is voorzien op 1 januari 2026, geeft dan ook geen aanleiding tot opmerkingen.

II.1.2. Europese norm voor elektronische facturering

8. In "voorwaardelijk toekomstig recht" bepaalt artikel 53, § 2bis, van het WBTW momenteel het volgende: *"De in het eerste lid bedoelde facturen **beantwoorden aan de door de Koning vastgelegde normen inzake semantiek, syntaxis en wijze van overdracht**. De in het eerste lid bedoelde belastingplichtige die gehouden is tot het uitreiken van een gestructureerde elektronische factuur mag van die normen afwijken **mits akkoord tussen de betrokken partijen** en op voorwaarde dat hij de **Europese semantische en syntactische normen EN 16931-1 en CEN/TS 16931-2 in acht neemt**."* (in vet aangeduid door de Autoriteit) In dit verband, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 juli 2025 tot wijziging van de koninklijke besluiten nrs. 1, 8 en 44 met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde wat gestructureerde elektronische facturen betreft, bepaalt artikel 13ter van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna "**het koninklijk besluit nr. 1**") het volgende:

"Art. 13ter. De belastingplichtige die er overeenkomstig artikel 53, § 2bis, eerste lid, van het Wetboek toe gehouden is een gestructureerde elektronische factuur uit te reiken, reikt die factuur uit:

*1° in overeenstemming met de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxis ervan op grond van Richtlijn 2014/55/EU zoals geconcretiseerd in **het formaat Peppol BIS in de UBL-versie**;*

2° via het Peppol-transmissienetwerk.

*In afwijking van het eerste lid en overeenkomstig artikel 53, § 2bis, tweede lid, van het Wetboek, mag de in het eerste lid bedoelde belastingplichtige, **mits akkoord tussen de betrokken partijen**, een gestructureerde elektronische factuur uitreiken in een ander formaat*

dan Peppol BIS in de UBL-versie en desgevallend op enigerlei andere digitale wijze dan via een in het eerste lid, 2°, bedoeld transmissienetwerk, op voorwaarde dat dat formaat voldoet aan de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen ervan op grond van Richtlijn 2014/55/EU." (in vet aangeduid door de Autoriteit)

9. Artikel 4 van het ontwerp wijzigt artikel 53, § 2*bis*, van het WBTW, **zonder de machtiging van de Koning te wijzigen**, en bepaalt voortaan het volgende: *"De in het eerste lid bedoelde belastingplichtige die gehouden is tot het uitreiken van een gestructureerde elektronische factuur mag van die normen afwijken mits akkoord tussen de betrokken partijen en op voorwaarde dat hij **de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen ervan op grond van Richtlijn 2014/55/EU in acht neemt**"* (namelijk Richtlijn (EU) nr. 2014/55 van 16 april 2014 *inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten*, hierna "**Richtlijn nr. 2014/55**") (nieuwe tekst in vet aangeduid door de Autoriteit).
10. Noch het WBTW, noch het koninklijk besluit definiëren welke **Europese norm voor elektronische facturering** dit is, en evenmin definiëren zij wat *"het formaat Peppol BIS in de UBL-versie"* en het *"Peppol-transmissienetwerk"* zijn. Ook de artikelen 218 en 232 (en 233) van de btw-richtlijn doen dit niet.
11. Onder deze omstandigheden heeft de Autoriteit de aanvrager verzocht haar de betrokken normen mee te delen, zodat duidelijk kan worden vastgesteld welke normen/regels van toepassing zijn op de facturen als zodanig en op de overdracht ervan. Zij heeft de aanvrager ook verzocht de wettelijke basis aan te geven op grond waarvan deze norm (deze normen) de status van "Europese norm" heeft (een gedelegeerde handeling van de Commissie, andere?).
12. De aanvrager heeft de Autoriteit een document EN 16931-1:2017+A1 :2019/AC :2020 verstrekt. Hij heeft bovendien het volgende gepreciseerd (vrije vertaling): *"Deze norm is **opgesteld door het CEN (Europees Comité voor Normalisatie)** via de technische subgroep CEN/TC 434, op verzoek van de Europese Commissie krachtens artikel 3 van Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten, PB van 6 mei 2014."* (in vet aangeduid door de Autoriteit) Hij heeft in dit verband ook **Uitvoeringsbesluit (EU) nr. 2017/1870 van de Commissie** van 16 oktober 2017 *betreffende de bekendmaking van de referentie van de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen overeenkomstig Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad* bijgevoegd. De aanvrager wijst er bovendien terecht op dat *"normen niet voor eens en altijd vastliggen, maar aan veranderingen onderhevig zijn (door onderhandelingen binnen het betrokken technisch comité)"* (vrije vertaling) en preciseert dat *"de normen ter zake zowel kunnen worden geraadpleegd op de website van het CEN (CEN - CENELEC - Search standards [https://standards.cenelec.eu/ords/f?p=CEN:105::RESET::::])"*

dat ze heeft opgesteld, als op de website van de betrokken nationale normalisatie-instellingen (NBN EN 16931-1:2017+A1:2019/AC:2020 - NBN [https://app.nbn.be/data/r/platform/frontend/detail?p40_id=226273&p40_language_code=fr&p40_detail_id=94412&session=4435780180677])” (vrije vertaling).

13. De aanvrager heeft overigens uitgelegd dat “*deze norm de basiselementen en het semantische gegevensmodel van elektronische facturen definieert, waardoor de interoperabiliteit tussen systemen binnen de Europese Unie wordt gewaarborgd*” (vrije vertaling). Wat Peppol BIS betreft, bevestigde de aanvrager dat “**Peppol BIS in zijn UBL-versie een formaat is dat, net als veel andere, voldoet aan de bovengenoemde lijst van syntaxen** (namelijk punt 2 daarvan). Peppol BIS is dus niet “de” Europese norm op dit gebied, maar wel een praktisch toepassingsgeval dat in overeenstemming is met de norm. [...]” (vrije vertaling; in vet aangeduid door de Autoriteit)
14. Deze antwoorden geven aanleiding tot de volgende twee opmerkingen. Wat **de toegankelijkheid van de Europese norm inzake facturering** betreft, heeft de Autoriteit, om toegang te krijgen tot de basisnorm EN 16931-1:2017+A1:2019, NBN EN 16931-1:2017+A1:2019, een account moeten aanmaken op de website van het Bureau voor Normalisatie (www.nbn.be), waar deze norm gratis elektronisch beschikbaar is. **Het is aan de aanvrager om na te gaan en te garanderen dat deze norm ook onder dergelijke voorwaarden toegankelijk is voor alle betrokkenen van wie persoonsgegevens kunnen worden verwerkt in het kader van de uitreiking, verzending en ontvangst van elektronische facturen (wat het geval lijkt te zijn).** Deze norm is immers verplicht gesteld en heeft een impact op de verwerking van persoonsgegevens, aangezien zij uitvoering geeft aan het WBTW, het koninklijk besluit nr. 1⁵, Richtlijn 2014/55/EU⁶ en de btw-richtlijn⁷, teksten die de bepalingen bevatten die vastleggen welke gegevens op een factuur moeten staan.
15. Wat betreft de **wettelijke basis** op grond waarvan de betrokken norm **de Europese norm is op het gebied van elektronische facturering en btw**, begrijpt de Autoriteit op basis van de aanvullende uitleg van de aanvrager dat het gaat om **artikel 218, 3., van de btw-richtlijn, dat verwijst naar Richtlijn nr. 2014/55** op grond waarvan de Europese Commissie Uitvoeringsbesluit (EU) nr. 2017/1870 van de Commissie van 16 oktober 2017 *betreffende de bekendmaking van de referentie van de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen overeenkomstig Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad* heeft genomen, waarin deze norm concreet wordt geïdentificeerd (CEN/TS 16931-22 :2017; bij te werken overeenkomstig de latere werkzaamheden van het Europees Comité voor Normalisatie). De aanvrager preciseert verder dat “*opgemerkt moet worden dat dit wetsontwerp juist beoogt de verwijzing naar de Europese norm inzake elektronische facturering*

⁵ Zie artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 1.

⁶ Zie artikel 6 van Richtlijn nr. 2014/55.

⁷ Zie artikel 226 van de btw-richtlijn.

in de nationale bepalingen in overeenstemming te brengen met die welke uiteindelijk is opgenomen in de btw-richtlijn, zoals gewijzigd bij de "ViDA"-richtlijn (die op het moment van opstelling van de nationale basisbepalingen nog niet beschikbaar was), teneinde elke onduidelijkheid en elk misverstand op dit punt te voorkomen" (vrije vertaling).

16. De Autoriteit is van oordeel dat **het dispositief van het ontwerp de Europese norm voor elektronische facturering nauwkeuriger zou moeten identificeren als de norm bedoeld in artikel 218, 3., van de btw-richtlijn, zoals gewijzigd bij artikel 5, 5), van de richtlijn van 2025 (ViDA), en gepubliceerd door de Europese Commissie overeenkomstig artikel 3, 2., van Richtlijn nr. 2014/55**. Gelet op het evolutieve karakter van normen, zoals door de aanvrager benadrukt, is de Autoriteit van oordeel dat een dergelijke verwijzing naar de Europese norm voor elektronische facturering inhoudt dat moet worden verwezen naar de betrokken norm **zoals deze is geëvolueerd**, overeenkomstig de regels en processen die de totstandkoming en wijziging ervan regelen. In dit verband kan de memorie van toelichting bij het ontwerp verwijzen naar de normatieve context waarbinnen dit proces wordt geregeld, en in dit geval naar het Europees Comité voor Normalisatie en zijn technische subgroep CEN/TC 434.
17. Bovendien zou de memorie van toelichting bij het ontwerp **uitdrukkelijk** moeten **verwijzen naar Uitvoeringsbesluit (EU) nr. 2017/1870 van de Commissie** van 16 oktober 2017 *betreffende de bekendmaking van de referentie van de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen overeenkomstig Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad* **en aangegeven hoe de norm voor elektronische facturering kan worden geraadpleegd**.
18. Voorts moet **de referentie van de betrokken norm in het koninklijk besluit nr. 1** worden **vermeld**.
19. Ten slotte **gelden deze overwegingen *mutatis mutandis* voor de syntaxen**, voor zover deze verwijzingen naar aanvullende normen vereisen.

II.1.3. Peppol

20. Dit gezegd zijnde, regelt de Europese norm voor elektronische facturering niet **de overdracht van facturen, noch de diensten en dienstverleners die in dit kader actief zijn**. In dit verband is **OpenPeppol** een ivzw naar Belgisch recht die beschikt over (en vormgeeft aan) een privaatrechtelijk normatief ecosysteem⁸. De Autoriteit heeft de aanvrager gevraagd naar een mogelijke juridische basis

⁸ Zie <https://openpeppol.atlassian.net/wiki/spaces/AF/pages/2889547777/Statutes+of+OpenPeppol+AISBL>, laatst geraadpleegd op 14/11/2025.

in het Europees recht voor de activiteiten van OpenPeppol (rechtsgrond, kader, op enigerlei wijze, voor de betrokken activiteiten), aangezien de Autoriteit *a priori* geen juridische basis kon identificeren. Hij antwoordde met name het volgende (vrije vertaling):

"[...] Hoewel de Peppol-omgeving (OpenPeppol) op zich geen verplichte wettelijke norm vormt in het Europees recht, sluit zij volledig aan bij de Europese regelgeving inzake elektronische overheidsopdrachten en elektronische facturering (zie ook: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/making-receiving-payments/einvoicing/index_nl.htm). In dit verband wordt verwezen naar de volgende rechtsinstrumenten:

1) Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten:

Deze richtlijn legt in artikel 3 in de eerste plaats een verplichting op aan de Europese Commissie om de desbetreffende Europese normalisatie-instelling (EN 16931) te verzoeken een Europese norm op te stellen voor het semantische gegevensmodel voor de kernelementen van een elektronische factuur (de "Europese norm voor elektronische facturering"). [...]

*Het is precies in het kader van dit project dat het Peppol-initiatief is ontwikkeld, dat later OpenPeppol is geworden en dat in het kader van deze richtlijn zorgt voor de naleving van de norm EN 16931 via zijn rol als transmissienetwerk en als interoperabiliteitsmechanisme tussen systemen (wat de ratio legis van deze richtlijn vormt). In dit kader moedigt de Europese Commissie met name bedrijven met een groter factuurvolume aan om gebruik te maken van het Peppol-netwerk (*eInvoicing via PEPPOL - F&T Portal eProcurement Documentation - EC Public Wiki* [<https://wikis.ec.europa.eu/spaces/FTPortal/pages/166495577/eInvoicing+via+PEPPOL>]⁹).*

*De richtlijn was in de eerste plaats gericht op het aanpakken van interoperabiliteitsproblemen op semantisch en syntactisch niveau, maar **heeft niet alle vier de lagen van interoperabiliteit aangepakt, waaronder de transmissie en governance**. De ontwikkeling van de Europese norm voor e-facturering heeft de semantische en syntactische lagen van interoperabiliteit doeltreffend aangepakt. [...] Hierbij moet worden benadrukt dat, **hoewel de transmissie en governance niet in de richtlijn aan bod zijn gekomen, grensoverschrijdende interoperabiliteit in de praktijk gewaarborgd is door de invoering van op Peppol gebaseerde oplossingen** in 23 lidstaten op basis van gemeenschappelijke specificaties, juridische overeenkomsten en een governance-model: sinds de vaststelling ervan heeft*

⁹ "In order to ensure fast and timely payment of your invoice, you are strongly encouraged to send your invoice electronically, either via the Funding and Tenders Portal (F&T) or via Peppol", laatst geraadpleegd op 14/11/2025.

de richtlijn het gebruik van Peppol als technische interoperabele oplossing en netwerk voor e-facturering tussen EU-landen vergemakkelijkt en een impuls gegeven (verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de effecten van Richtlijn 2014/55/EU op de interne markt en de invoering van elektronische facturering bij overheidsopdrachten - Com(2024)72 van 19 januari 2024 - in bijlage).

2) Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG:

Deze richtlijnen bevorderen elektronische procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten. In dit kader biedt OpenPeppol de technische infrastructuur die nodig is voor deze grensoverschrijdende uitwisselingen. Overweging 10 van de bovengenoemde Richtlijn 2014/55/EU preciseert namelijk het volgende:

"(10) De normalisatie van elektronische facturering is een aanvulling op de inspanningen die worden geleverd om elektronisch aanbesteden ingang te doen vinden, zoals weergegeven in de desbetreffende bepalingen van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad."

3) Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (eIDAS):

[...]

Het interoperabiliteitskader van de Europese Commissie (CEF eDelivery - <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/879493482/About+us>), dat nauw verband houdt met deze verordening, is een uitgebreid programma voor de digitalisering en de beveiliging van uitwisselingen tussen particulieren en overheidsinstanties.

Peppol is gebaseerd op CEF eDelivery en kadert binnen dit initiatief.

Ten slotte [...] werkt de Commissie actief aan bevordering van het Europese model op basis van de Europese norm en de Peppol-specificaties. Inmiddels hebben niet-EU-landen zoals

Australië, Japan, Maleisië, Nieuw-Zeeland en Singapore, hun nationale e-factureringspecificaties geformuleerd als uitbreidingen van de Europese norm en zijn zij actief geïnteresseerd in het sinds juli 2023 operationele factureringsmodel Peppol International (PINT)[1], dat de Europese norm op systematische wijze veralgemeent, waardoor de interoperabele uitwisseling van facturen over het gehele Peppol-netwerk internationaal wordt vergemakkelijkt. Andere landen en regio's gebruiken PINT als referentie en passen het model aan hun specifieke behoeften aan. De samenwerking met partnerlanden van de EU op het gebied van e-facturering biedt de mogelijkheid om de reeds door EU-bedrijven gedane investeringen en verrichte werkzaamheden maximaal te laten renderen en de handelskosten tot een minimum te beperken door de interoperabiliteit van e-facturering tussen regio's te bevorderen (bovengenoemd verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de effecten van Richtlijn 2014/55/EU op de interne markt en de invoering van elektronische facturering bij overheidsopdrachten).

*Bij wijze van conclusie kan worden gesteld dat, **hoewel Peppol (OpenPeppol) niet berust op een uitdrukkelijke Europese norm, het volledig past binnen het Europese rechtskader inzake de digitalisering van uitwisselingen** tussen particulieren of economische operatoren en overheidsinstanties, alsook tussen private operatoren of tussen belastingplichtigen (in het kader van de verplichting tot elektronische facturering) en **het bovendien momenteel het meest betrouwbare medium vormt op het vlak van de beveiliging van deze uitwisselingen, in het bijzonder grensoverschrijdende.***

[1] PINT is de specificatie aan de hand waarvan Peppol BIS Billing wordt uitgevoerd in Europa. Hiermee wordt het gebruik van de factuur- en creditnotaberichten in Peppol beschreven en een efficiënte invoering en intensiever gebruik van elektronische samenwerking vergemakkelijkt. <https://test-docs.peppol.eu/pint/pint-eu/pint-eu/bis/>."

21. De Autoriteit neemt akte van deze uitleg. Zij merkt op dat het **de Koning** is **die bevoegd is om de wijze van overdracht** van elektronische facturen **te bepalen** en aldus **het ecosysteem van privaatrechtelijke regels** (van contractuele aard en met betrekking tot de werking van de ivzw) **van toepassing te maken dat het kader vormt voor de activiteiten van OpenPeppol en de daaraan verbonden dienstverleners**. Gelet op het belang van de betrokken diensten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens¹⁰, **zou het wenselijk zijn dat het ontwerp (het WBTW) zelf expliciet verwijst naar OpenPeppol en naar het bijbehorende kader van privaatrechtelijke regels**. In dezelfde zin verwijst het ontwerp (het WBTW) momenteel overigens expliciet naar

¹⁰ Zie met name <https://peppol.org/learn-more/peppol-interoperability-framework/> en <https://peppol.org/documentation/technical-documentation/edelivery-documentation/> wat betreft het Peppol-netwerk, laatst geraadpleegd op 17/11/2025.

de Europese norm voor elektronische facturering. Dit lijkt des te relevanter omdat **OpenPeppol** momenteel niet juridisch wordt geregeld door het Europees of Belgisch recht en **zowel een geheel van (privaatrechtelijke) regels als een technisch kader (van diensten en infrastructuur) vormt. Hoewel het juist is dat de partijen** (de belastingplichtigen die bij de gefactureerde prestatie zijn betrokken) **van de keuze voor OpenPeppol kunnen afwijken, vergt dit evenwel hun onderlinge akkoord**, zodat bij gebreke daarvan één van de partijen door de wet (meer bepaald door het koninklijk besluit nr. 1) wordt verplicht gebruik te maken van Peppol.

II.2. Verantwoordelijkheden in het kader van elektronische facturering

II.2.1. In het ontwerp voorziene noodoplossing

22. Het ontwerp vult artikel 53 van het WBTW aan met een bepaling die als volgt is geformuleerd en die voorziet in een **noodoplossing**:

*"De in het eerste lid bedoelde belastingplichtige is er **niet toe gehouden** een gestructureerde elektronische factuur uit te reiken of te laten uitreiken **wanneer de bestemming** van die in deze paragraaf bedoelde gestructureerde elektronische factuur **om technische redenen niet in staat is om die factuur** zelf of via een derde in zijn naam en voor zijn rekening **te ontvangen**. De in het eerste lid bedoelde belastingplichtige blijft in dat geval echter onderworpen aan de verplichting om een factuur uit te reiken overeenkomstig paragraaf 2." (in vet aangeduid door de Autoriteit)*

23. In de memorie van toelichting wordt het volgende uitgelegd:

*"Artikel 4, 4° van dit ontwerp vult artikel 53, § 2bis, van het Wetboek aan met een lid dat een **noodoplossing** ("fall back") biedt voor de belastingplichtige die in principe verplicht is een gestructureerde elektronische factuur uit te reiken voor handelingen die hij voor een andere belastingplichtige verricht. Niettegenstaande de principiële verplichting voor de ontvanger van een dergelijke gestructureerde elektronische factuur om technisch in staat te zijn deze te ontvangen en te aanvaarden (artikel 53, § 2bis, vijfde lid, van het Wetboek), **kan een belastingplichtige die verplicht is een dergelijke factuur uit te reiken, immers worden geconfronteerd met een situatie waarin zijn medecontractant niet heeft voldaan aan zijn eigen verplichtingen om gestructureerde elektronische facturen te ontvangen.***

*Rekening houdend met de noodzakelijke interactie tussen de uitreiker van de gestructureerde elektronische factuur en de ontvanger ervan, **kan het feit dat de ontvanger zijn verplichtingen niet is nagekomen niet tot gevolg hebben dat de uitreiker die al het mogelijke heeft gedaan om zijn eigen verplichtingen na te komen een overtreding worden ten laste gelegd.***

Bijgevolg bepaalt artikel 53, § 2bis, zesde lid, nieuw, van het Wetboek dat in een dergelijk geval de belastingplichtige gehouden tot de uitreiking van een gestructureerde elektronische factuur "er niet toe gehouden is een gestructureerde elektronische factuur uit te reiken of te laten uitreiken wanneer de bestemming van die in deze paragraaf bedoelde gestructureerde elektronische factuur om technische redenen niet in staat is om die factuur zelf of via een derde in zijn naam en voor zijn rekening te ontvangen". In dat geval voorziet deze bepaling erin dat de eerstgenoemde belastingplichtige niettemin onderworpen blijft aan de verplichting om een factuur uit te reiken overeenkomstig artikel 53, § 2, van het Wetboek (met name op papier of in elektronische maar niet-gestructureerde vorm (bv. in Word- of pdf-formaat)).

*Die bepaling heeft eerst en vooral betrekking op **de louter (informatica-)technische onmogelijkheid voor de bestemming** om dergelijke gestructureerde elektronische facturen te ontvangen. Dat kan gaan om de afwezigheid van de nodige informaticamiddelen of om een technische panne van het gebruikte systeem.*

*De bepaling kan ook betrekking hebben op een **materiële onmogelijkheid** die in het bijzonder een gevolg is van **de niet-identificatie voor btw-doeleinden van de bestemming** van de factuur die verhindert om dergelijke facturen aan die bestemming uit te reiken **of ook met het feit dat die bestemming niet herkend wordt binnen het transmissienetwerk voor de gestructureerde elektronische facturen**, wat eveneens aan de verzending van dergelijke facturen in de weg staat.*

*In ieder geval **ontslaat** deze terugvalmaatregel **de ontvanger van de factuur niet van zijn** algemene **verplichting** om gestructureerde elektronische facturen van zijn leveranciers te kunnen ontvangen in de vorm waarin die zijn uitgegeven. Derhalve **stelt de ontvanger zich**, ook indien een factuur op grond van deze bepaling in een andere vorm wordt uitgegeven of verstrekt, **bloot aan administratieve sancties** wegens niet-naleving van zijn eigen verplichtingen inzake gestructureerde elektronische facturering, **indien hij zijn situatie niet onverwijld rechtzet.***

*Voorts geldt dat de leverancier of dienstverlener, die **krachtens deze terugvalmaatregel** ertoe gehouden is een factuur in een andere vorm uit te geven of te verstrekken, in het kader*

van zijn **toekomstige verplichting tot elektronische rapportering, wel in staat moet zijn om voor deze handelingen de betreffende rapportering elektronisch te verrichten. Ook in dit geval moet hij derhalve in staat te zijn de voor deze elektronische rapportering noodzakelijke gegevens te genereren**, met dien verstande dat zulks ook al vanaf 1 januari 2026 essentieel is zodat de administratie in het kader van haar controlewerkzaamheden die gegevens in die vorm kan raadplegen." (in vet aangeduid en onderstreept door de Autoriteit)

24. Wat betreft de vraag waarom de noodoplossing **alleen** van toepassing is **wanneer de bestemming zich in een technische onmogelijkheid bevindt** en niet ook wanneer **de uitreiker** van de factuur zich in dezelfde situatie bevindt, antwoordde de aanvrager met name het volgende (vrije vertaling):

"[...] de belastingplichtige die aan deze verplichting is onderworpen, moet alles in het werk stellen om aan deze verplichting te voldoen. In dat kader geldt dat, indien zijn systeem defect is en hij zich in een materiële (en tijdelijke) onmogelijkheid bevindt om zijn verplichting na te komen, hij **overeenkomstig de normale regels inzake bewijsvoering** kan worden **vrijgesteld van elke administratieve sanctie, maar daarmee niet wordt ontslagen van zijn factureringsverplichting, die hij alsnog zal moeten nakomen zodra zijn factureringssysteem weer werkt.**

De terugvalmaatregel voor de bestemming van de factuur die in het kader van dit wetsontwerp is voorzien (artikel 4, 4°, van het ontwerp – artikel 53, § 2bis, zesde lid, nieuw, van het WBTW) stelt de uitreiker van deze gestructureerde elektronische factuur juist in staat om aan zijn factureringsverplichtingen te voldoen, zelfs in het geval dat de bestemming in gebreke blijft. **Hier wordt niet zozeer verwezen naar het geval van een tijdelijke panne, maar wel naar het geval waarin de bestemming zijn eigen verplichting om een dergelijke gestructureerde elektronische factuur te kunnen ontvangen niet is nagekomen en bijgevolg niet over de technische middelen beschikt om dit te doen [...]."**

25. De Autoriteit neemt akte van deze uitleg. **Het is aan de aanvrager om na te gaan of**, rekening houdend met de *service-level agreements* die van toepassing zijn in het ecosysteem van OpenPeppol, **het inderdaad niet nodig is om ook een terugvalbepaling op te nemen** voor het geval dat het technische probleem **zich voordoet bij de belastingplichtige die de betrokken elektronische facturen uitreikt.**

26. Naar aanleiding van een vraag in dit verband bevestigde de aanvrager dat de **verwijzing naar een derde** *"louter betrekking heeft op gevallen waarin de bestemming van de factuur niet zelf zijn facturering (inkomend of uitgaand) verzorgt, maar een externe dienstverlener opdracht geeft om deze boekhoudkundige verrichtingen in zijn naam en voor zijn rekening uit te voeren. [...]"* (vrije vertaling) De Autoriteit neemt er akte van.
27. Wat betreft **de "materiële" onmogelijkheid** waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, heeft de Autoriteit de aanvrager gevraagd of aan belastingplichtigen een wettelijke verplichting wordt opgelegd die in de praktijk niet altijd kan worden nagekomen. In welke gevallen wordt een bestemming *"niet herkend [...]" binnen het transmissienetwerk voor de gestructureerde elektronische facturen*? De aanvrager antwoordde het volgende (vrije vertaling):

"[...]"

In het geval dat een nieuwe belastingplichtige nog niet over een Belgisch btw-identificatienummer beschikt (de identificatieprocedure duurt slechts enkele werkdagen), zal de leverancier of dienstverlener inderdaad niet in staat zijn om een gestructureerde elektronische factuur aan deze klant uit te reiken (een of meer velden van de factuur zullen ontbreken) en zal de verbinding met het Peppol-transmissienetwerk niet functioneren. In dat geval zal de bovengenoemde terugvalmaatregel volledig van kracht zijn.

In het kader van het Peppol-transmissienetwerk gebeurt de identificatie van de bestemmingen (en de uitreikers) van gestructureerde elektronische facturen namelijk op basis van de btw-identificatienummers, hetzij rechtstreeks, hetzij via dienstverleners inzake elektronische facturering (die de rol van access point providers op zich nemen). Elke verbinding met het transmissienetwerk verloopt via een dergelijk access point, hetzij autonoom voor elke belastingplichtige (zie supra), hetzij via de access point provider (die doorgaans ook de diensten inzake elektronische facturering levert).

Zodra de belastingplichtige over zijn btw-identificatienummer beschikt, kan hij zelf rechtstreeks of via deze derde verlener verbinding maken met het Peppol-transmissienetwerk.

Zoals hierboven vermeld, staat de Belgische regelgeving echter ook andere transmissienetwerken dan Peppol toe, mits de partijen daarmee instemmen. De partijen kunnen dus overeenkomen om hun gestructureerde elektronische facturen op een andere manier over te dragen, op voorwaarde dat de vorm van de factuur voldoet aan de Europese norm voor elektronische facturering. In dit specifieke geval zou een eenvoudige e-mail volstaan, hoewel deze optie niet wordt aangemoedigd door de Belgische autoriteiten, aangezien de

beveiliging van deze overdracht niet evenzeer gewaarborgd is als in het kader van het Peppol-transmissienetwerk."

28. De Autoriteit is van oordeel dat **de memorie van toelichting de hypothese van "materiële" onmogelijkheid die in de in het ontwerp voorziene noodoplossing wordt overwogen, zou moeten verduidelijken**, in overeenstemming met het antwoord van de aanvrager.
29. Tot slot heeft de Autoriteit, nog steeds met betrekking tot de noodoplossing, de aanvrager vragen gesteld over de **"verplichtingen tot rapportering"** waarnaar in de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt verwezen. De aanvrager heeft de volgende aanvullende informatie verstrekt (vrije vertaling):

"De rapporteringsverplichtingen waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, hebben betrekking op verplichtingen die vanaf 1 januari 2028 in België van kracht zullen zijn (hiervoor wordt momenteel een wetsontwerp opgesteld, dat uiteraard te zijner tijd ter advies aan de GBA zal worden voorgelegd).

Deze louter nationale rapporteringsverplichting (die betrekking zal hebben op handelingen die op Belgisch grondgebied worden uitgevoerd tussen belastingplichtigen die onder deze verplichting tot elektronische facturering vallen) is ook gebaseerd op de verplichtingen die op Europees niveau van kracht zullen worden op basis van de ViDA-richtlijn.

Deze verplichtingen, die door de ViDA-richtlijn worden opgelegd voor intracommunautaire handelingen en facultatief zijn voor de lidstaten voor puur nationale handelingen, treden in werking op 1 juli 2030 (artikel 5, 13) tot en met 18) enerzijds, en artikel 5, 19) anderzijds, van de ViDA-richtlijn).

De rapporteringsverplichting zoals voorzien in België vanaf 1 januari 2028 zal betrekking hebben op handelingen die in België worden uitgevoerd tussen belastingplichtigen die onder deze verplichting tot gestructureerde elektronische facturering vallen. Deze rapportering, waarvan de specifieke modaliteiten nog worden uitgewerkt, zal bestaan uit **de overdracht van de verplichte gegevens van de gestructureerde elektronische factuur aan de belastingadministratie**. Deze verplichte gegevens zijn de gegevens die momenteel zijn vastgelegd in artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 1 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde. **Deze rapportering vervangt dan de verplichting om een jaarlijks overzicht van de belastingplichtige afnemers in te dienen, zoals momenteel bepaald in artikel 53quinquies van het WBTW.**

*Net als in het kader van de ViDA-richtlijn **vormt gestructureerde elektronische facturering het technische middel dat deze elektronische rapportering op termijn mogelijk maakt**, aangezien het gestructureerde karakter van de factuurgegevens **een automatische overdracht en verwerking van deze gegevens door de belastingplichtigen in hun boekhouding en, op termijn, een overdracht ervan aan de administratie mogelijk maakt.***

Aangezien het om een verplichting gaat die in 2028 nog niet in de btw-richtlijn is voorzien, zal er op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn een verzoek om afwijking worden ingediend. Aangezien deze verplichting volledig in overeenstemming is met de ViDa-richtlijn, twijfelen de Belgische autoriteiten niet aan een gunstige afloop van dit verzoek om afwijking bij de Raad." (in vet aangeduid door de Autoriteit)

30. De Autoriteit neemt nota akte deze toelichting, die in dit stadium geen commentaar behoeft.

II.2.2. Algemene verantwoordelijkheden

31. Afgezien van de verwijzing naar bepaalde normen lijken noch het WBTW, noch het koninklijk besluit nr. 1 regels te bevatten met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de toepassingen en het transmissienetwerk waarvan belastingplichtigen gebruik moeten maken om te voldoen aan de verplichting tot gestructureerde elektronische facturering. **In zekere zin kan het ecosysteem van elektronische facturering echter worden vergeleken, zij het in een beperktere mate, met dat van vertrouwensdiensten en elektronische identificatie**, zoals geregeld door Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (hierna "**eIDAS-verordening**"). Deze verordening bevat met name regels inzake aansprakelijkheid (artikel 11 betreffende elektronische identificatie en artikel 13 betreffende vertrouwensdiensten), regels inzake het rechtsgevolg van de verschillende diensten (zie met name de artikelen 25, 35, 41, 43, 45^{ter} en 45^{decies}) en een governancekader (zie artikel 46^{bis} e.v.). De verordening bevat ook eisen voor verleners van vertrouwensdiensten zelf (zie bijvoorbeeld artikel 24 betreffende gekwalificeerde verleners van vertrouwensdiensten).
32. Artikel 233 van de btw-richtlijn bevat bepaalde technische functionele vereisten met betrekking tot elektronische facturering¹¹. De aanvrager, die door de Autoriteit over deze bepaling werd bevraagd,

¹¹ "1. **De authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud, en de leesbaarheid van de factuur**, op papier of in elektronisch formaat, worden vanaf het tijdstip waarop de factuur wordt uitgereikt tot het einde van de bewaartermijn gewaarborgd.

verwees naar artikel **60 van het WBTW**. Paragraaf 5 van datzelfde artikel bepaalt met name het volgende:

“De authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud, en de leesbaarheid van de factuur, op papier of in elektronisch formaat, moeten worden gewaarborgd vanaf het tijdstip waarop de factuur wordt uitgereikt tot het einde van de bewaringstermijn.

Onder “authenticiteit van de herkomst” wordt verstaan het waarborgen van de identiteit van de leverancier of de dienstverrichter of de uitreiker van de factuur.

Onder “integriteit van de inhoud” wordt verstaan het feit dat de inhoud die voorgeschreven is door de toepasselijke regels inzake de facturering geen wijzigingen heeft ondergaan.

De belastingplichtige bepaalt zelf hoe de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud en de leesbaarheid van de factuur worden gewaarborgd. Elke bedrijfscontrole die een betrouwbaar controlespoor tussen een factuur en een levering van een goed of een dienst aantoont, kan worden gebruikt om deze waarborg te leveren. (in vet aangeduid en onderstreept door de Autoriteit)

33. De Autoriteit heeft de aanvrager ook gevraagd welke **regels momenteel van toepassing zijn op de verantwoordelijkheden met betrekking tot het aanbod van OpenPeppol** (betrokken toepassing of dienst en transmissienetwerk). Hij preciseerde met name het volgende (vrije vertaling):

“De in België gevestigde dienstverleners die toegang aanbieden tot het netwerk Peppol (de Access point providers) verkrijgen het statuut van erkende dienstverlener in het kader van een met de Federale Overheidsdienst Beleid & Ondersteuning gesloten dienstverleningsovereenkomst, waarin de rollen en verantwoordelijkheden met betrekking

De belastingplichtige bepaalt zelf hoe de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud, en de leesbaarheid van de factuur worden gewaarborgd. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van elke bedrijfscontrole die een betrouwbaar controlespoor tussen een factuur en een verrichte prestatie oplevert.

Onder „authenticiteit van de herkomst” wordt verstaan het waarborgen van de identiteit van de degene die de goederenlevering of de dienst heeft verricht of van degene die de factuur heeft uitgereikt.

Onder „integriteit van de inhoud” wordt verstaan dat de krachtens deze richtlijn voorgeschreven inhoud geen wijzigingen heeft ondergaan.

2. De authenticiteit van de herkomst en de integriteit van de inhoud van een elektronische factuur kunnen, behalve door middel van de in lid 1 bedoelde bedrijfscontroles, **bijvoorbeeld ook met de volgende technologieën** worden gewaarborgd:

a) een geavanceerde **elektronische handtekening** in de zin van artikel 2, punt 2), van Richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (1), welke gebaseerd is op een gekwalificeerd certificaat in de zin van artikel 2, punt 10), van Richtlijn 1999/93/EG en gecreëerd wordt met een veilig middel voor het aanmaken van handtekeningen in de zin van artikel 2, punten 6) en 10), van Richtlijn 1999/93/EG;

b) elektronische uitwisseling van gegevens (Electronic Data Interchange — EDI), zoals gedefinieerd in artikel 2 van bijlage 1 bij Aanbeveling 1994/820/EG van de Commissie van 19 oktober 1994 betreffende de juridische aspecten van de elektronische uitwisseling van gegevens (2), **indien het akkoord betreffende deze uitwisseling in het gebruik van procedures voorziet die de authenticiteit van de herkomst en de integriteit van de gegevens waarborgen.** (in vet aangeduid door de Autoriteit)

tot het beheer van het transmissienetwerk worden vastgelegd. Sinds maart 2016 treedt **FOD BOSA** immers op **als Belgische Peppol-autoriteit**. In die hoedanigheid **houdt FOD BOSA** bovendien **het toezicht op de naleving van de voorwaarden van deze overeenkomsten en van de regels, normen en procedures die erop betrekking hebben**, vergemakkelijkt ze de oplossing van eventuele uitwisselingsproblemen en handhaaft ze een klimaat van samenwerking tussen de operatoren die samen het netwerk exploiteren. In dit kader wordt de **erkenningprocedure** voor zover het in België gevestigde dienstverleners betreft, beschreven op de website van de FOD BOSA op de volgende link: [Elektronische facturatie / BOSA](https://bosa.belgium.be/nl/themas/digitale-overheid/elektronische-facturatie) [https://bosa.belgium.be/nl/themas/digitale-overheid/elektronische-facturatie].” (in vet aangeduid door de Autoriteit)

34. In dit kader vermeldt de aanvrager met name dat het erkenningsproces de ondertekening van een **“Service Provider Agreement – OpenPeppol”**¹² inhoudt. Aan het einde van het proces “wordt de dienstverlener gecertificeerd door de Belgische Peppol-autoriteit (SPF BOSA) en opgenomen als Peppol dienstverlener op de website van FOD BOSA. Deze dienstverlener wordt bovendien opgenomen in de lijst van gecertificeerde dienstverleners die door OpenPeppol wordt opgesteld.”¹³ (vrije vertaling) De aanvrager verduidelijkt nog het volgende (vrije vertaling):

“De niet in België gevestigde dienstverleners die toegang aanbieden tot het netwerk Peppol in België verkrijgen dat statuut van erkende dienstverlener in het kader van een gelijkwaardige dienstovereenkomst gesloten met de bevoegde administratie van de plaats van vestiging van die dienstverlener die aldaar optreedt als Peppol-autoriteit.

De erkende dienstverlener die optreedt als Peppol Access Point (met inbegrip van de belastingplichtige zelf die als dusdanig is erkend - cf. supra) valideert in die hoedanigheid de correcte toepassing van de vereiste semantische en syntactische normen vooraleer die factuur wordt verzonden. Door de toegang tot het netwerk te laten verlopen via dergelijke erkende dienstverleners, worden garanties ingebouwd dat facturen die over het netwerk worden verzonden wel degelijk voldoen aan de vereiste semantische en syntactische normen. Deze controle wordt niet op een gecentraliseerde wijze uitgeoefend door de overheid (bv. door een voorafgaandelijke validatie van de factuur middels gebruik van een overheidsplatform), maar wel op een gedecentraliseerde wijze door daartoe erkende gespecialiseerde dienstverleners.”

¹² Zie <https://peppol.org/documentation/governance-documentation/service-provider-agreement/>, laatst geraadpleegd op 13/11/25.

¹³ Zie de lijst op <https://peppol.org/members/peppol-certified-service-providers/>, laatst geraadpleegd op 13/11/25.

35. In dit verband is het, ten eerste, aangezien het ontwerp een bepaalde verplichting tot het gebruik van normen en Peppol bevat¹⁴, aan de aanvrager om **na te gaan of de verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in de normatieve context van de privaatrechtelijke regels van OpenPeppol verenigbaar zijn met de verantwoordelijkheden met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens die zijn neergelegd in de AVG**, zodat de belastingplichtige, wanneer hij verwerkingsverantwoordelijke is, zich in een juridische en feitelijke situatie bevindt waarin hij zijn verantwoordelijkheden uit hoofde van de AVG kan nakomen, zonder dat er sprake is van conflicterende regels. Met andere woorden, het is belangrijk dat de contractuele normen die in dit kader op hem van toepassing zijn (en waaraan hij zich moet houden) op geen enkele wijze de uitvoering van zijn verplichtingen uit hoofde van de AVG belemmeren. De Autoriteit is niet in staat om deze analyse in het kader van dit advies uit te voeren.
36. Ten tweede **moet in het licht van het ontwerp en de verplichtingen inzake elektronische facturering** (met name het gebruik van Peppol) **worden beoordeeld in hoeverre de belastingplichtigen verantwoordelijk zijn op grond van artikel 233 van de btw-richtlijn en artikel 60, § 5, van het WBTW**. Een belastingplichtige bepaalt immers slechts in zekere mate hoe de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud en de leesbaarheid van de factuur worden gewaarborgd. In een andere mate hebben ook de normen en diensten die krachtens het WBTW moeten worden gebruikt, een rechtstreekse invloed daarop. Dit brengt met zich mee dat ook de betrokken dienstverleners, binnen de grenzen van de verantwoordelijkheden die op hen rusten, een eigen verantwoordelijkheid dragen voor de authenticiteit van de oorsprong, de integriteit van de inhoud en de leesbaarheid van elektronische facturen.

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit, binnen de grenzen zoals vermeld in overweging nr. 3, de volgende mening toegedaan:

1. Het is aan de aanvrager om na te gaan en te garanderen dat de Europese norm voor elektronische facturering gratis elektronisch toegankelijk is voor de "betrokkenen" in de zin van de AVG. Het dispositief van het ontwerp zou de Europese norm voor elektronische facturering nauwkeuriger moeten identificeren als de norm bedoeld in artikel 218, 3., van de btw-richtlijn, zoals gewijzigd bij artikel 5, 5), van de richtlijn van 2025 (ViDA), en gepubliceerd door de Europese Commissie overeenkomstig artikel 3, 2., van Richtlijn nr. 2014/55. De memorie van toelichting bij het ontwerp kan verwijzen naar de normatieve context waarbinnen het proces voor de vaststelling en de wijziging van deze norm wordt geregeld, en in dit geval naar het Europees Comité voor Normalisatie en zijn technische subgroep CEN/TC 434.

Bovendien zou de memorie van toelichting bij het ontwerp moeten verwijzen naar Uitvoeringsbesluit (EU) nr. 2017/1870 van de Commissie van 16 oktober 2017 *betreffende de bekendmaking van de referentie van de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen overeenkomstig Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad* en aangegeven hoe deze norm kan worden geraadpleegd. De referentie van de betrokken norm moet in het koninklijk besluit nr. 1 worden vermeld. Deze overwegingen gelden *mutatis mutandis* voor de syntaxen, voor zover deze verwijzingen naar aanvullende normen vereisen (**overwegingen nrs. 8-19**);

2. Het ontwerp zou expliciet moeten verwijzen naar OpenPeppol en naar het bijbehorende kader van privaatrechtelijke regels, net zoals het verwijst naar de Europese norm voor elektronische facturering (**overwegingen nrs. 20-21**);

3. Het is aan de aanvrager om na te gaan of, rekening houdend met de *service-level agreements* die van toepassing zijn in het ecosysteem van OpenPeppol, het inderdaad niet nodig is om ook een terugvalbepaling op te nemen voor het geval dat het technische probleem zich voordoet bij de belastingplichtige die de betrokken elektronische facturen uitreikt. De memorie van toelichting zou bovendien de hypothese van “materiële” onmogelijkheid die in de in het ontwerp voorziene noodoplossing wordt overwogen, moeten verduidelijken, in overeenstemming met het antwoord van de aanvrager (**overwegingen nrs. 22-30**);

4. Het is aan de aanvrager om na te gaan of de verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in de privaatrechtelijke normatieve context van OpenPeppol verenigbaar zijn met de verantwoordelijkheden met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens die zijn neergelegd in de AVG, zodat de belastingplichtige, wanneer hij verwerkingsverantwoordelijke is, zich in een juridische en feitelijke situatie bevindt waarin hij zijn verantwoordelijkheden uit hoofde van de AVG kan nakomen, zonder dat er sprake is van conflicterende regels. In het licht van het ontwerp en de verplichtingen inzake elektronische facturering moet worden beoordeeld in hoeverre de belastingplichtigen verantwoordelijk zijn op grond van artikel 233 van de btw-richtlijn en artikel 60, § 5, van het WBTW (**overwegingen nrs. 31-36**).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur