

Fiche 3: Richtlijn betreffende een definitief btw-systeem

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel:

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de invoering van gedetailleerde technische maatregelen voor het functioneren van het definitieve btw-systeem voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten

b) Datum ontvangst Commissiedocument:

25 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument:

COM (2018) 329

d) EUR-Lex:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1529477356918&uri=CELEX:52018PC0329>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:

SWD (2017) 325 en SWD (2017) 326

f) Behandelingstraject Raad:

Economische en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis:

Artikel 113 VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad:

Unanimiteit

j) Rol Europees Parlement:

Raadplegend

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel is een vervolg op een eerder voorstel, waarin de Commissie de hoekstenen van het definitieve btw-systeem had opgenomen.¹ In reactie hierop is reeds een BNC-fiche naar de Kamer gestuurd.² Bovendien is er bij brief van de Staatssecretaris van Financiën van 29 maart 2018 aan de Kamer ook nader ingegaan op de contouren van het definitieve btw-systeem.³ Dit voorstel van de Commissie bevat een nadere invulling van het definitieve btw-systeem.

De doelstellingen die de Commissie met het definitieve btw-systeem beoogt te bereiken, zijn tweeledig: een fraude-robust btw-systeem en (administratieve) vereenvoudigingen voor zowel ondernemers als belastingdiensten. Dit moet bijdragen aan het streven naar één interne markt zonder de belemmeringen die ondernemers nu ondervinden bij intracommunautaire (hierna: intra-unie) goederenleveringen. De twee genoemde doelstellingen tracht de Commissie te bereiken door intra-unie goederenleveringen te belasten met btw. Het huidige 0%-tarief op de intra-unie goederenleveringen tussen ondernemers in verschillende lidstaten wordt daarmee vervangen door de berekening van btw door de leverancier naar het btw-tarief van het land van bestemming. De leverende ondernemer zal die btw in rekening brengen aan zijn afnemer en vervolgens aangeven en afdragen via de zogenoemde One-Stop-Shop (OSS), die daarvoor zal worden uitgebreid. Deze levering gaat - anders dan nu het geval is - niet meer gepaard met de verplichting van die ondernemer om deze leveringen apart te vermelden via een Opgaaf intracommunautaire prestaties.

In de eerste fase wordt voor een soepele overgang naar het definitieve btw-systeem ook de mogelijkheid gecreëerd de verschuldigdheid van de btw ter zake van de intra-unie goederenleveringen te verleggen naar de afnemer, indien deze kwalificeert als een gecertificeerde ondernemer ('Certified Taxable Person'). De verleggingsvariant is een parallel systeem dat naast het systeem van heffing bij intra-unie goederenleveringen zal bestaan. Deze mogelijkheid lijkt in een latere fase weer te worden uitgefaseerd.

b) *Impact assessment Commissie*

De effectbeoordeling is gebaseerd op een uit 2015 stammend rapport naar vijf toen voorliggende mogelijke theoretische opties voor een andere aanpak van grensoverschrijdende leveringen van goederen.⁴ Voor dit rapport zijn cijfers uit 2011 gebruikt.⁵ Op basis van de cijfers uit 2011 concludeert de Commissie dat het voorstel een vermindering van de btw-fraude oplevert van € 41 miljard en een kostenreductie voor het bedrijfsleven van € 938 miljoen per jaar. Het onderhavige voorstel bevat echter ook de invoering van de gecertificeerde ondernemer, dat geen onderdeel uitmaakte van de effectbeoordeling.

¹ COM (2017) 569.

² TK 2017/18, 22 112, nr. 2425 BNC fiche Mededeling, richtlijn en verordening betreffende een definitief btw-systeem.

³ Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018 inzake reactie schriftelijk overleg btw.

⁴ Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods, EY, 2015:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ey_study_destination_principle.pdf.

⁵ Institute for Fiscal Studies (projectleider): A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, 2011:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van maatregelen die de fraude effectief en gericht bestrijden, zonder dat dit leidt tot onnodige stijging van administratieve- en uitvoeringlasten voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst. Daartoe behoren bijvoorbeeld het efficiënter gebruiken van bestaande informatiebronnen door data-analyse (o.a. de IT-tool TNA) en gerichte samenwerking (o.a. in het samenwerkingsverband Eurofisc).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland onderschrijft de doelstellingen van dit nieuwe voorstel, maar betreurt dat deze doelstellingen met dit voorstel niet zullen worden behaald. Hoewel het voorstel ten doel heeft de btw-fraude te bestrijden, is het maar de vraag of op de voorgestelde wijze niet juist meer btw-fraude ontstaat. Een andere doelstelling betreft vereenvoudiging voor het bedrijfsleven en belastingdiensten, maar ook bij het behalen daarvan zet Nederland vraagtekens. Naar de mening van Nederland is het nieuw voorgestelde btw-systeem geen verbetering ten opzichte van het huidige systeem. Nederland plaatst de volgende kritische kanttekeningen bij het voorstel:

1. Hoewel fraudebestrijding het doel is, maakt Nederland zich zorgen over het ontstaan van andere en/of meer btw-fraude als gevolg van dit voorstel. Dit komt enerzijds doordat de mogelijkheden voor controle op de juistheid van btw-gegevens drastisch worden beperkt door het wegvallen van data die nu op basis van de Opgaaf intracommunautaire prestaties worden verkregen. Daarbij wordt er door de heffing bij grensoverschrijdende leveringen en diensten meer btw in rekening gebracht dan nu het geval is. De toename van geldstromen geeft de fraudeur meer mogelijkheden om daarmee te frauderen. Deze extra btw-stroom van ongeveer € 600 miljard EU-breed brengt - nog afgezien van de btw-fraude - al een extra financieel risico met zich mee. De VAT Gap⁶ wordt immers voor tweederde deel veroorzaakt door verlies aan btw ten gevolge van faillissement, insolventie en (reken)fouten. Door meer btw in het systeem te brengen, vergroot dit ook de mogelijke verliezen ten gevolge van deze oorzaken.
2. De effectbeoordeling, waar dit voorstel op is gebaseerd, is ontoereikend. De beoordeling is alleen gebaseerd op een rapport uit 2015. Dit rapport ziet niet op het voorstel als geheel zoals dat thans voorligt. Het rapport houdt geen rekening met de instelling van de gecertificeerde ondernemer en andere Europese btw-voorstellen die in samenhang met dit voorstel moeten worden beoordeeld, zoals het voorstel voor de liberalisering van de tarieven⁷ en het voorstel voor de kleine en middelgrote ondernemingen.⁸ De kostenreductie voor het bedrijfsleven mist daardoor het nadelige effect van de verschillende btw-systemen en btw-tarieven die de ondernemers naast elkaar moeten toepassen. Ook de genoemde

⁶ De VAT Gap (het btw-gat) is het verschil in btw dat in theorie maximaal zou moeten binnenkomen, maar niet wordt ontvangen door een lidstaat. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zoals fraude, belastingontwijking, belastingvermijding, faillissement en Insolventie alsmede (reken)fouten.

⁷ COM (2018) 20.

⁸ COM (2018) 21.

daling van de btw-fraude met € 41 miljard ziet alleen op het vervangen van het 0%-tarief door een grensoverschrijdende heffing van btw, maar bevat geen onderzoek naar het gedragseffect van fraudeurs als gevolg van deze wijziging. Hierdoor zijn de voordelen van het voorstel voor de lastenverlichting als gevolg van vereenvoudiging en fraude, zoals geschetst door de Commissie, uiterst twijfelachtig.

3. Verder houdt het rapport onvoldoende rekening met alle relevante (technologische) ontwikkelingen die zich na dit rapport hebben voorgedaan. Niet alle huidige mogelijke alternatieven zijn onderzocht. Nederland zou graag zien dat er in het nieuwe btw-systeem ter bestrijding van fraude ook gebruik wordt gemaakt van moderne, innovatieve en veelbelovende instrumenten, zoals TNA, blockchain en split payment.

Risico op meer fraude door toenemende geldstromen

De Commissie denkt de btw-fraude EU-breed op te lossen door het 0%-tarief op de intra-unie goederenleveringen tussen ondernemers in verschillende lidstaten te vervangen door de berekening van btw door de leverancier naar het btw-tarief van het land van bestemming. Het probleem van de btw-fraude zit echter niet in die 0% als zodanig, maar in het feit dat de leverancier de btw die hij van zijn afnemer ontvangt niet afdraagt. Door de leverancier in meer gevallen btw te laten berekenen, zoals de Commissie voorstelt, wordt dit fraudeprobleem niet opgelost. Sterker nog, het frauderisico wordt, zeker in combinatie met inkopen tegen een lager btw-tarief en een wegvallende adequate controle, juist vergroot. Als gevolg van de afschaffing van het 0%-tarief bij de intra-unie goederenleveringen worden de te behalen fraudemarges kleiner, maar kan bij toenemende volumes, gebruik makend van de tariefverschillen tussen lidstaten, alsnog aanzienlijke btw-fraude worden gepleegd.

Fraude detectie door controle juistheid van btw-gegevens

De Commissie laat met de heffing van btw op intra-unie goederenleveringen naar het tarief van het land van bestemming de verplichting tot het melden van deze leveringen via een Opgaaf intracommunautaire prestaties varen. Het gevolg is dat de ontvangende lidstaat geen kennis meer krijgt van die leveringen en de daarover door de ontvangende lidstaat te ontvangen btw. Gebaseerd op cijfers uit 2011 gaat dit voor Nederland om ongeveer € 37 miljard aan potentiële btw-ontvangst ter zake van intra-unie goederenleveringen aan Nederland en ongeveer € 7 miljard btw ter zake van intra-unie diensten. Deze leveringen en diensten zijn nu niet belast in de lidstaat van verzending, maar de heffing en gelijktijdige aftrek van btw vinden plaats bij de afnemer in Nederland onder toezicht van de Nederlandse Belastingdienst. In het voorstel is echter niet voorzien in een meldingsplicht van de aankoop van deze goederen of diensten door de afnemer. De data van intra-unie prestaties, die nu in Nederland gebruikt worden om de diensten, de goederenstroom, de afdrachtverplichtingen en de fraudepatronen te monitoren, vallen in dit voorgestelde definitieve systeem geheel weg. Ook de in ontwikkeling zijnde TNA, dat vanaf het voorjaar 2019 fraudenetwerken sneller dan nu kan opsporen, maakt gebruik van die data. Door het wegvallen van die data is TNA een kort leven beschoren.

In de nieuwe opzet worden de lidstaten afhankelijk van de juiste afdracht door de in een andere lidstaat gevestigde leverancier en de controle daarop door zijn eigen belastingdienst. In

dit kader zijn de onlangs aangenomen wijzigingen van de Verordening administratieve samenwerking relevant.⁹ Deze wijzigingen voorzien in de mogelijkheid om als ontvangende lidstaat de lidstaat van vestiging van de leverancier om een controle te verzoeken en/of om zelf aanwezig te zijn bij een controle of zelfs het instellen van een (gezamenlijke) controle. Dit kan echter niet de weggevallen data compenseren, omdat de data nu maandelijks of per kwartaal worden uitgewisseld en een controle bij de leverende ondernemer niet in die frequentie kan plaatsvinden.

Mogelijke alternatieven

Nederland zou graag zien dat er bepaalde stappen worden gezet om btw-fraude echt aan te pakken. Nederland vraagt aandacht voor de volgende mogelijkheden die, gefaseerd in tijd, zouden kunnen worden ingepast in een moderne aanpak van btw-fraude, zonder dat het btw-systeem op zichzelf hoeft te worden gewijzigd:

- In het voorjaar van 2019 gaan Nederland en verschillende andere lidstaten van start met TNA. TNA kan al een versnelling geven aan de detectie van btw-fraude binnen het huidige btw-systeem. Ondertussen kan dan worden gezocht naar een btw-systeem dat de fraude daadwerkelijk voorkomt of minimaliseert.
- Het afsplitsen van de btw uit de betaling door de afnemer aan de leverancier (split payment) kan een methode zijn om de afdracht van btw veilig te stellen. Naar deze mogelijkheid is in opdracht van de Commissie onderzoek gedaan. Deze optie zou de bron van de btw-fraude kunnen aanpakken, maar kan alleen effectief worden toegepast als dit niet gepaard gaat met een toename van administratieve handelingen en dus geautomatiseerd plaatsvindt.
- Een meer toekomstgerichte oplossing die in de verkenningfase verkeert, is het gebruik van technologische toepassingen, zoals blockchain technologie. Een technologische oplossing heeft de voorkeur boven een ingrijpende stelselwijziging, zoals voorgesteld door de Commissie, mits dit inpasbaar is in bestaande regelgeving en het dagelijks handelen van bedrijven en belastingdiensten, zonder dat dit leidt tot structurele extra administratieve - en uitvoeringslasten.
- Een andere mogelijkheid is het verleggen van btw tussen ondernemers, waarbij alleen in de laatste schakel naar de consument btw wordt geheven (een algehele verleggingsregeling). Deze mogelijkheid moet dan wel worden ondersteund door moderne technieken (zoals blockchain) om btw-fraude ten gevolge van zwarte omzet te voorkomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan over het algemeen, net als Nederland, positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel om een vereenvoudigd en fraude-robust btw-systeem te bereiken voor zowel het bedrijfsleven als belastingdiensten, maar hebben nog geen duidelijke voorkeur uitgesproken in welke vorm dat moet plaatsvinden. Wel hebben de lidstaten in de

⁹ Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (COM) (2017) 706.

raadsconclusies van de Ecofin van mei 2016 de Commissie gevraagd om meer mogelijkheden te onderzoeken, hetgeen niet is gebeurd. Daarnaast hebben enkele lidstaten bij de bespreking over de hoekstenen van het definitieve systeem vooruitlopend op dit voorstel vergelijkbare zorgen geuit als de zorgen die Nederland in dit fiche en in het fiche naar aanleiding van het eerdere voorstel over de hoekstenen van het definitieve btw-systeem naar voren brengt.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De rechtsgrondslag van de voorstellen is artikel 113 VWEU (harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, voor zover noodzakelijk voor de werking van de interne markt). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis. Waar het de werking van de interne markt betreft heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het voorstel voor aanpassing van de richtlijn wordt door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat het huidige btw-stelsel fraudegevoelig is en vereenvoudigd moet worden. Dit kan alleen worden verwezenlijkt door aanpassing van de bestaande BTW-richtlijn en dat kan alleen op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

De voorstellen worden door Nederland negatief beoordeeld op proportionaliteit, omdat het voorstel voor een definitief btw-systeem niet in evenredige verhouding staat tot de te bereiken doelen. De Commissie denkt een fraude-robust btw-systeem en (administratieve) vereenvoudigingen voor zowel ondernemers als belastingdiensten te genereren door het 0%-tarief op de intra-unie goederenleveringen tussen ondernemers in verschillende lidstaten te vervangen door de berekening van btw door de leverancier naar het btw-tarief van het land van bestemming. Het probleem van de btw-fraude zit echter niet in die 0% als zodanig, maar in het feit dat de leverancier de btw die hij van zijn afnemer ontvangt niet afdraagt. Ook waar het gaat om de maatregelen die worden voorgesteld, heeft Nederland op dit moment nog een aantal zorgpunten met betrekking tot de geschiktheid van de maatregelen, zoals (ook) beschreven bij de beoordeling van de voorstellen. Deze zorgen zien onder meer op het risico op meer fraude door toenemende geldstromen, het verlies van btw-gegevens uit de Opgaaf intracommunautaire prestaties om de fraude snel te kunnen detecteren en het onvoldoende in overweging nemen van alternatieven. Deze zorgpunten maken dat Nederland van mening is dat die voorstellen niet in evenredige verhouding staan met de beoogde doelstellingen en ook niet geschikt worden geacht om die doelstellingen te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Volgens de Commissie zorgt het voorstel voor een stijging van de btw-opbrengsten voor de lidstaten. Deze opbrengst volgt volgens de Commissie uit verminderde fraude. Dit type opbrengst – als gevolg van betere handhaving – is niet relevant voor het lastenkader en is dus (gedurende een kabinetsperiode) niet beschikbaar voor lastenverlichting of hogere uitgaven. Hetzelfde geldt voor de opbrengst voor Nederland die volgt uit de invoering van de belaste levering tussen de lidstaten. De lastendruk van Nederlandse belastingplichtigen blijft effectief ongewijzigd, waarmee het effect niet relevant is voor het lastenkader. Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De door de Commissie gekozen variant van met btw belaste intra-unie goederenleveringen zou kunnen leiden tot een reductie van € 938 miljoen per jaar voor de kosten voor het bedrijfsleven. Hierbij is geen rekening gehouden met de nadelige effecten van de verschillende btw-systemen door invoering van een parallelsysteem voor gecertificeerde ondernemers en de effecten van Europese btw-voorstellen voor de liberalisering van de tarieven en voor de kleine en middelgrote ondernemingen.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Een van de doelstellingen van dit voorstel is vereenvoudiging voor zowel bedrijfsleven als de Belastingdienst. Volgens de Commissie zullen de regeldruk en de complexiteit dan ook afnemen. In dit stadium kan dit oordeel niet worden bevestigd. Met name de voorgestelde regeling voor gecertificeerde ondernemers (erkenning als zodanig en monitoring) is voor de Belastingdienst een aanzienlijke additionele uitvoeringslast. Voor de beoordeling van het recht op aftrek van de Nederlandse afnemer moet de Belastingdienst informatie inwinnen bij de belastingdiensten in de lidstaten van waaruit leveranciers de goederen leveren. Ook dat kan een tijdrovend en arbeidsintensief proces zijn. Naar eerste inschatting door de Belastingdienst zullen de uitvoeringskosten stijgen. Ook nadelige effecten van de verschillende btw-systemen De uitvoeringstoets zal nader inzicht moeten geven in de gevolgen voor de Belastingdienst en het bedrijfsleven.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

De concurrentiekracht van de EU blijft ongewijzigd. De uitbreiding van de huidige One-Stop-Shop tot een meer omvattende One-Stop-Shop kan het voor ondernemers eenvoudiger maken om grensoverschrijdend zaken te doen. Echter, die ondernemers zullen die One-Stop-Shop aangiften moeten doen naar de uiteenlopende tarieven (en valuta) van de verschillende lidstaten, daarbij rekening houdend met eventueel van toepassing zijnde verlaagde tarieven. Dit kan dus ook gevolgen voor de administratieve lasten hebben.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

De nieuwe btw-regelgeving zal moeten worden geïmplementeerd in de Nederlandse Wet op de omzetbelasting 1968.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Geen.

c) Voorgestelde implementatietermijn

Voorgesteld wordt dat de lidstaten uiterlijk op 30 juni 2022 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen ter implementatie van de BTW-richtlijn. De lidstaten dienen de bepalingen van de BTW-richtlijn vanaf 1 juli 2022 toe te passen. Naar de mening van het kabinet is dat een zeer krappe implementatietermijn, gezien de ingrijpende wijzigingen als de invoering van de gecertificeerde belastingplichtige en de One-Stop-Shop, die gevolgen hebben voor de ICT van de Belastingdienst. De Belastingdienst maakt daarom een voorbehoud voor de uitvoeringsgevolgen (waaronder kosten, personeel en invoeringsdatum) ten aanzien van dit voorstel. Behalve de termijn zelf, betreft het voorbehoud ook de inwerkingtreding halverwege een jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is vijf jaar na invoering voor de goederen een evaluatie voorzien. Bij deze evaluatie wordt gekeken naar de fraudebestendigheid, de nalevingskosten voor de bedrijven en de mate waarin de belastingautoriteiten het stelsel doeltreffend beheren. Bij deze gelegenheid zal worden gezien of de tweede stap, namelijk toepassing op grensoverschrijdende diensten, kan volgen in de geleidelijke overschakeling naar het definitieve btw-stelsel. Het kabinet acht dat zeer wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het volledig in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen is op een zo korte termijn niet mogelijk, maar uit de eerste analyses blijkt dat de richtlijnvoorstellen van de Commissie een forse impact zullen hebben op de uitvoering en handhaving voor de Belastingdienst. Ook kan niet bij voorbaat gesteld worden dat alle voorgestelde maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de regeling voor gecertificeerde ondernemers, zeker omdat de verwachting is dat er een behoorlijk aantal ondernemers hierop een beroep zal doen. Verder zal de Belastingdienst straks ook het btw-tarief van het bestemmingsland moeten handhaven. Hiermee kan de Belastingdienst geconfronteerd worden met afbakeningsvraagstukken die in andere lidstaten spelen. Voor een meer diepgaand oordeel over de handhaafbaarheid zal verder en meer precies onderzoek moeten worden gedaan naar de effecten van de voorgestelde wijzigingen. Zo is bijvoorbeeld van belang dat ook met de introductie van een belaste intra-unie goederenlevering tariefverschillen blijven bestaan, waardoor de mogelijkheid kan blijven bestaan om hiermee te frauderen. Daarvoor zal uitvoerings- en handhaving capaciteit vereist blijven. De Belastingdienst maakt daarom een voorbehoud voor de uitvoeringsgevolgen (waaronder kosten, personeel en invoeringsdatum)

ten aanzien van dit voorstel. Zodra wetgeving beschikbaar is, zal de Belastingdienst hierop een uitvoeringstoets doen om de volledige gevolgen in kaart moeten brengen, waaronder ook mogelijke stapeling in het informatievoorziening-landschap van de Belastingdienst.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.