

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2425

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Europese Commissie over EU-grensregio's (Kamerstuk 22 112, nr. 2421)

Fiche: Mededeling over de uitvoering van de Europese Migratieagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 2422)

Fiche: Schengenpakket (Kamerstuk 22 112, nr. 2423)

Fiche: Aanbeveling Europees kader voor leerlingplaatsen (Kamerstuk 22 112, nr. 2424)

Fiche: Mededeling, richtlijn en verordening betreffende een definitief BTW-systeem

Fiche: Verbetering van de aanbestedingspraktijk in Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2426)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Mededeling, richtlijn en verordening betreffende een definitief BTW-systeem

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
 - Mededeling: Follow-up van het actieplan betreffende de btw Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – Tijd om in actie te komen
 - Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten
 - Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft de gecertificeerd belastingplichtige
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
4 oktober 2017
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2017) 566
COM (2017) 567
COM (2017) 568
COM (2017) 569
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1508926278719&uri=CELEX:52017DC0566>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1508926006707&uri=CELEX:52017PC0567>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1508926179566&uri=CELEX:52017PC0568>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1508926314516&uri=CELEX:52017PC0569>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1508926371593&uri=CELEX:52017SC0325>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD (2017) 325
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Ecofin Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*
113 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Unanimiteit
- j) *Rol Europees Parlement:*
Raadplegend

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Mededeling

In het btw-actieplan van april 2016 heeft de Europese Commissie (Commissie) aangegeven dat zij met een pakket aan voorstellen komt om het btw-systeem te moderniseren, te vereenvoudigen en tegelijkertijd fraude-robuust te maken. De Mededeling is een vervolg hierop. In de Mededeling geeft de Commissie een overzicht van de voorstellen en

maatregelen die sinds het verschijnen van het btw-actieplan zijn gepubliceerd of genomen of op korte termijn nog worden gepubliceerd. Deze voorstellen en maatregelen zijn:

- a. gericht op e-commerce, e-publicaties, binnenlandse algehele verlegging tegen fraude, de ontwikkeling en het gebruik van het IT-analyse instrument Transaction Network Analyses (TNA) door Eurofisc en de verbetering van de administratieve samenwerking tussen belastingdiensten van lidstaten, onderhandeling over een verdrag met Noorwegen, alsmede een niet-fiscaal voorstel gericht op strafrechtelijke vervolging van fraude met EU gerelateerde middelen (PIF/EOM);
- b. gericht op verbeteringen binnen het huidige btw-systeem en het plaatsen van de hoekstenen voor een (toekomstig) definitief btw-systeem;
- c. gericht op modernisering van de btw-tarieven, kleine ondernemingen en het versterken van de bestaande instrumenten voor administratieve samenwerking.

Voorstellen tot wijziging van de btw-richtlijn en de verordening administratieve samenwerking

Het Voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn, dat gelijktijdig met de Mededeling is gepubliceerd, alsmede het daarmee samenhangende Voorstel tot wijziging van de Verordening administratieve samenwerking hebben als kern het voorbereiden van de weg naar een definitief btw-systeem binnen de EU. Naar verwachting zal de totstandkoming van dit definitieve systeem enige tijd vergen, waardoor de genoemde voorstellen, naast de hoekstenen voor een definitief btw-systeem, ook verbeterpunten van het huidige btw-systeem bevatten.

Bestemmingslandbeginsel

Het definitieve systeem gaat, net als het huidige tijdelijke systeem voor grensoverschrijdende levering van goederen tussen ondernemers (Business to Business; B2B), uit van de heffing van btw op de consumptie van goederen en diensten in het land van bestemming (bestemmingslandbeginsel).

Doelen definitief 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 grensoverschrijdende B2B-leveringen.

Inhoud van de voorstellen

- **Hoekstenen definitief systeem**
Het Voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn bevat de hoekstenen voor de invoering van het definitieve btw-systeem. De twee genoemde doelstellingen tracht de Commissie te bereiken door de grensoverschrijdende B2B-levering te belasten met btw naar het tarief van het land van de afnemende ondernemer. 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. De OSS is een reeds bestaand portaal, dat ondernemers de mogelijkheid biedt om in eigen land aan de btw-aangifteverplichtingen in andere lidstaten te voldoen zonder dat zij zich in die lidstaten hoeven te registreren. De OSS in het definitieve

systeem zal ook worden uitgebreid met verzoeken om teruggaaf van btw op uitgaven in andere lidstaten. Momenteel voorziet de OSS slechts in het kunnen aangeven en afdragen van de verschuldigde btw. De btw die aan andere lidstaten toekomt, wordt aan die lidstaten overgemaakt door de belastingdienst in het land waar de leverancier gevestigd is. Ook de controle op de juistheid ervan geschiedt door diezelfde belastingdienst. Nadere details over het beoogde definitieve systeem volgen naar verwachting in een apart voorstel in 2018.

- **Introductie gecertificeerde ondernemer**
In de eerste fase wordt voor een soepele overgang naar het definitieve systeem tevens de mogelijkheid gecreëerd de verschuldigdheid van de btw ter zake van de grensoverschrijdende B2B-levering van goederen te verleggen naar de afnemer, indien deze kwalificeert als een gecertificeerde ondernemer («Certified Taxable Person»). Deze mogelijkheid lijkt in een latere fase weer te worden uitgefaseerd. Deze verleggingsvariant voor grensoverschrijdende B2B-leveringen komt in essentie overeen met het huidige systeem en blijft, evenals nu het geval is, gepaard gaan met de periodieke verplichting om die leveringen te vermelden op een Opgaaf Intracommunautaire Prestaties (ICP-listing). De verleggingsvariant is een parallel systeem dat naast het systeem van heffing bij grensoverschrijdende B2B-leveringen zal bestaan.
- **Verbeterpunten huidige systeem**
In de Mededeling worden vier verbeterpunten aangedragen:
 1. vereenvoudiging en harmonisatie van de regels voor voorraad op afroep (consignatievoorraad);
 2. erkenning van het btw-identificatienummer van de klant als een materiële voorwaarde om een intra-EU levering van goederen van btw vrij te stellen;
 3. vereenvoudiging van de regels om te zorgen voor rechtszekerheid bij ketentransacties;
 4. harmonisering en vereenvoudiging van de regels voor het bewijs van intracommunautair vervoer van de goederen om een intracommunautaire levering van goederen van btw vrij te stellen. Deze maatregel wordt separaat geregeld in een wijzigingsvoorstel voor een Uitvoeringsverordening.

Met uitzondering van verbeterpunt 2 is de status van gecertificeerde ondernemer een vereiste voor zowel de leverende ondernemer als de afnemende ondernemer.

Keuze Commissie

Voor het uiteindelijk te bereiken definitieve stelsel heeft de Commissie gekozen voor het belasten van grensoverschrijdende B2B-leveringen met btw, omdat deze variant op basis van de door de Commissie uitgevoerde impact assessment (zie onderdeel b hierna) het best voldoet aan de doelstellingen van vereenvoudiging en fraudebestrijding. Bij de huidige btw-systematiek geldt voor de grensoverschrijdende B2B-levering een vrijstelling van btw met recht op aftrek van voorbelasting in de lidstaat van de leverancier (0%-tarief in Nederland), gevolgd door een heffing van btw bij de afnemende ondernemer in de andere lidstaat. Anders dan bij de binnenlandse levering ontvangt de koper het goed dus vrij van btw. Deze wijze van heffing veroorzaakt een breuk in het gefractioneerde systeem van de inning van btw. Gecombineerd met het ontbreken van fysieke controle aan de grens beschrijft de Commissie dit als oorzaak van de btw-carrouselfraude. Door het belasten van de B2B-levering over de grens, wordt die afwijking hersteld. Volgens de impact assessment zou dit een grote fraudereductie betekenen. Tevens vervallen binnen dit beoogde systeem de aan het bewijs van de vrijgestelde grensoverschrijdende levering gekoppelde administratieve verplichtingen, omdat de grensover-

schrijdende levering van goederen op dezelfde wijze behandeld wordt als de binnenlandse leveringen van goederen. Bij administratieve verplichtingen kan worden gedacht aan de periodieke indiening van een Opgaaf ICP en bewijsvoering van het grensoverschrijdend karakter van de levering.

Tijdpad naar een definitief btw-systeem

Het definitieve btw-systeem wordt gefaseerd ingevoerd. Eerst voor de grensoverschrijdende B2B-handel in goederen. Vijf jaar na invoering daarvan vindt een evaluatie plaats en op basis daarvan kan besloten worden om het definitieve systeem uit te breiden naar grensoverschrijdende B2B-diensten.

b) Impact assessment Commissie

De impact assessment is gebaseerd op een aantal eerdere studies en consultaties. In dit document gaat de Commissie in op het basisscenario (handhaven huidige situatie), vijf beleidsopties en de effecten van deze opties. Optie 1 gaat uit van het handhaven van de huidige situatie met enkele verbeteringen. Optie 2 is gebaseerd op het principe dat de leverancier btw in rekening brengt en de goederenstroom wordt gevolgd. Optie 3 volgt ook de goederenstroom, maar de leverancier verlegt de btw naar de koper. Optie 4 gaat uit van een verlegging van btw en sluit aan bij de plaats van dienst-regels. Optie 5 gaat uit van het principe dat de leverancier btw in rekening brengt en wordt de contractuele stroom gevolgd. De Commissie geeft de voorkeur aan optie 2 gecombineerd met optie 1, omdat hiermee de doelstellingen het beste worden bereikt. De door de Commissie gekozen variant van met btw belaste grensoverschrijdende B2B-leveringen van goederen zou een fraudereductie betekenen van € 41 miljard en een reductie van € 1 miljard voor de kosten voor het bedrijfsleven.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland onderschrijft de doelen die met het nieuwe Commissievoorstel worden beoogd, namelijk het bereiken van een vereenvoudigd en fraude-robuust btw-systeem voor zowel het bedrijfsleven als belastingdiensten. De strijd tegen btw-fraude is een belangrijk aandachtsgebied van het kabinet. In Nederland is de nationale aanpak gericht op de preventie van deze vorm van fraude en het zo snel mogelijk opsporen en beëindigen ervan. Op EU-niveau wordt in dat verband gewerkt aan de ontwikkeling van de IT-tool TNA. Door TNA kan straks informatie van alle deelnemende lidstaten over grensoverschrijdende B2B-leveringen en diensten automatisch worden uitgewisseld tussen lidstaten. Dit kan en moet als aanvulling op onze nationale analyse de fraudenetwerken in Europa nog sneller in kaart brengen, zodat deze in een vroeger stadium en effectiever kunnen worden bestreden. Verder is Nederland voorstander van vereenvoudigingen voor het bedrijfsleven en voor de Belastingdienst. Hierbij is het belangrijk dat rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het gehele bedrijfsleven. Het kabinet beoordeelt voorstellen ook op de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst.

Essentie beoordeling

Het belangrijkste en meest ingrijpende onderdeel van de voorstellen ziet op het reeds in de btw-richtlijn verankeren van de hoekstenen voor de toekomstige bouw van het definitief btw-systeem. Nederland vraagt zich af of het voorstel voor dit definitieve systeem wel de doelstellingen van fraude-robustheid en vereenvoudiging bedient. Op dit moment bestaan de nodige zorgen of deze doelstellingen worden bereikt met het onderdeel van het voorstel dat ziet op de hoekstenen van het definitieve btw-systeem. Daarbij wordt ook de forse verandering in ogenschouw genomen die voor de realisatie van het voorstel nodig is. Dit staat los van de steun die we als Nederland hebben voor de doelstellingen an sich en de verbeterpunten die worden voorgesteld binnen de huidige btw-systeem.

Uitwerking beoordeling

In de Raadsconclusies van mei 2016 heeft de Raad gereageerd op het btw-actieplan van de Commissie en nota genomen van het voornemen van de Commissie om te kiezen voor de variant, zoals nu in de Mededeling en het Voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn is gepubliceerd. De Raad heeft in deze Raadsconclusies echter ook duidelijk gemaakt dat deze variant een van de mogelijkheden is, maar het effect ervan te zullen evalueren en oplossingen te kiezen die het beste afgestemd zijn op de gemeenschappelijke doelstellingen van de EU. De Commissie heeft met dit pakket gekozen voor de variant waarbij de grensoverschrijdende B2B-leveringen worden belast en waarbij daarnaast ook een andere btw-behandeling wordt toegestaan voor gecertificeerde ondernemers. Volgens de Commissie worden met deze variant, beter dan met de andere mogelijke varianten die onderzocht zijn in het impact assessment, de doelstellingen (fraude-robustheid en vereenvoudiging) bereikt.

Nederland steunt de doelstellingen van het voorstel dat de EU-lidstaten moeten streven naar een fraude-robust en eenvoudig btw-systeem. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat het huidige btw-stelsel fraudegevoelig is. Lidstaten lopen als gevolg daarvan btw-inkomsten mis.

Voor zover het voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn ziet op de verbeterpunten van het huidige btw-systeem gericht op een uniforme toepassing van ketentransacties, consignatievoorraad en het btw-identificatienummer lijken deze doelstellingen in beginsel te worden bereikt.

Zoals hiervoor opgemerkt bestaan op dit moment echter wel de nodige zorgen of deze doelstellingen ook worden bereikt met het onderdeel van het voorstel dat ziet op de hoekstenen van het definitieve btw-systeem. Het is de vraag of de gekozen optie voor het uiteindelijk te vormen definitieve stelsel de beste oplossing is om de fraude het hoofd te bieden, zonder tegelijkertijd andere financiële risico's te lopen die buiten de invloedssfeer van Nederland liggen. Ook lijkt de keus voor het naast elkaar bestaan van twee verschillende btw-regimes voor grensoverschrijdende B2B-leveringen van goederen niet direct de doelstelling van vereenvoudiging te bewerkstelligen. Op al deze aspecten wordt hieronder ingegaan.

Met het belasten van de grensoverschrijdende B2B-levering van goederen heeft de Commissie gekozen voor de variant die in een studie van EY uit 2011 ten grondslag ligt aan de in de impact assessment genoemde verwachte fraudereductie van € 41 miljard van de geschatte € 50 miljard aan totale jaarlijkse btw-carrouselfraude in de EU alsmede de € 1 miljard aan verwachte kostenreductie voor het bedrijfsleven.

De reden voor deze verwachte reductie van de fraude is volgens de Commissie, zoals beschreven in haar impact assessment, gelegen in het wegnemen van de prikkel die uitgaat van het btw vrij verwerven van de goederen door de koper, waardoor deze vorm van fraude in de huidige omvang niet meer zal voorkomen. Immers, nu kan de koper vrij van btw inkopen doen vanuit andere lidstaten. Als deze koper vervolgens de goederen in het binnenland tegen het daar geldende btw-tarief verkoopt, bijvoorbeeld het Nederlandse algemene tarief van 21%, dan kan hij het gehele bedrag aan btw (21%–0%), dat hij van zijn afnemer ontvangt, als fraudewinst verduisteren en vervolgens verdwijnen (de zogenoemde «ploffer»). Onder het nieuwe voorstel zal de (grensoverschrijdende) inkoop daarentegen ook worden belast tegen 21%. Hierdoor kan de koper/ploffer geen fraudewinst meer realiseren, omdat hij zowel ter zake van zijn inkoop als ter zake van zijn verkoop 21% btw verschuldigd is. Ook als de inkoop uit een lidstaat komt met een lager btw-tarief is de gedachte van de Commissie dat de fraudemarge gereduceerd wordt en daarmee ook de totale fraude.

Het kabinet heeft een aantal kanttekeningen bij deze gedachtegang. Hierbij wordt uitgegaan van de bestaande situatie. Door de bestaande situatie als uitgangspunt te nemen wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten van fraudeurs, die naar is gebleken veelal over een snel aanpassingsvermogen beschikken. Zo lijkt bij deze verwachte fraudereductie, bijvoorbeeld te worden uitgegaan van gelijkblijvende volumes van handel in goederen bij lagere fraudemarges en van bestaande fraudepatronen. Echter, gebruik makend van de tariefverschillen tussen lidstaten kan btw-fraude onder het beoogde stelsel nog steeds plaatsvinden. Afhankelijk van de handelsvolumes kan het fraudebedrag en daarmee de schade voor de schatkist nog steeds aanzienlijk zijn. Ook in het stelsel waarbij de grensoverschrijdende B2B-levering is belast naar het btw-tarief van de bestemming, zal moeten worden gemonitord dat goederen het land verlaten. Wij zijn om deze reden niet overtuigd dat de rapportage- en bewijsverplichtingen voor de leverancier, zoals de Opgaaf ICP, overbodig raken.

Daarnaast gaat het parallel bestaande systeem van verlegging van btw naar de afnemer in de andere lidstaat uit van de gedachte dat gecertificeerde ondernemers betrouwbaar zijn en dat daarmee het risico op fraude wordt beperkt. Dit is echter afhankelijk van de mate van onderzoek voordat een certificaat wordt afgegeven en van het blijven monitoren van een eenmaal gecertificeerde ondernemer. Dit staat nog los van de vraag of certificering in zijn algemeenheid wenselijk is. Vooralsnog is het kabinet dan ook niet overtuigd van de fraude-robustheid van dit voorstel.

Financiële risico's

Een ander zorgpunt betreft de grote geldstromen die gaan ontstaan tussen zowel ondernemers als overheden onderling. Deze nieuwe geldstromen kennen een eigen financieel risico. Blijkens het CPB-rapport dat in opdracht van de Commissie op basis van cijfers uit 2011 is opgesteld zou bij volledige heffing (waarbij geen rekening is gehouden met het parallelsysteem van verlegging) over grensoverschrijdende

B2B-leveringen 37 miljard aan btw naar de Nederlandse schatkist moeten vloeien uit andere lidstaten en 62 miljard vanuit Nederlandse ondernemers naar de andere lidstaten.

Of deze bedragen bij alle partijen (verkopende ondernemers en overheden) binnenkomen, wordt afhankelijk van de financiële solvabiliteit van de leveranciers/afnemers en het toezicht op de juiste en volledige afdracht hiervan door de belastingdiensten van de verschillende lidstaten. Het toezicht in Nederland, dat in het huidige systeem vooral is gebaseerd op preventie tegen fraude door gerichte data-analyse versterkt met TNA, zal alleen nog kunnen functioneren als de belaste grensoverschrijdende B2B-leveringen gepaard gaan met data-uitwisseling. In de impact assessment wordt melding gemaakt van rapportageverplichtingen door de koper, maar uit het voorstel blijkt dit niet. Deze data zijn relevant voor een effectieve monitoring van goederenstromen en de juiste btw-afdracht.

Vereenvoudiging

Naast het voorstel om grensoverschrijdende B2B-leveringen met btw te belasten, wordt de mogelijkheid gecreëerd om de verschuldigdheid van de btw ter zake van de grensoverschrijdende B2B-levering van goederen te verleggen naar de afnemer, wanneer de afnemer gecertificeerd is. Ook hier heeft het kabinet enkele zorgpunten bij. Door voor grensoverschrijdende B2B-leveringen in plaats van één straks twee btw-systemen naast elkaar te gaan hanteren, lijkt de doelstelling van vereenvoudiging van het btw-systeem in het geding te komen. Ook zal de nieuw geïntroduceerde figuur van de gecertificeerde ondernemer niet alleen initieel bij de beoordeling ten behoeve van de erkenning als zodanig, maar ook structureel handhavingcapaciteit vergen als het uitgangspunt dat dit betrouwbare ondernemers zijn blijvend gewaarborgd moet zijn. In dit kader is, gelet op de voorgaande zorgpunten, nog onvoldoende helder wat de gevolgen van dit voorstel zijn voor de fraudereductie en de uitvoeringspraktijk en -lasten voor de Belastingdienst. De uitvoerbaarheid en handhavingsmogelijkheden voor de Belastingdienst zijn dan ook een cruciaal aandachtsgebied, waarnaar nog onderzoek plaatsvindt en die de Commissie wellicht kan verduidelijken. Ook is nog onvoldoende helder of de voorstellen in het geheel voldoen aan de doelstelling van vereenvoudiging voor het bedrijfsleven. Hierover is dan ook contact met het bedrijfsleven. Zo hebben VNO-NCW en MKB Nederland in hun eerste reactie op het voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn het proces van de gekozen 2 fasen-regelgeving (eerst de principes, later de uitwerking) aan de orde gesteld. VNO-NCW en MKB-Nederland hebben verder aangegeven dat de eerste stap die de Commissie heeft gezet op weg naar een ingrijpende Europese btw-hervorming niet mag leiden tot een onomkeerbaar proces. Er moet volgens hen eerst een compleet beeld zijn van de nieuwe regels. Alleen dan kan beoordeeld worden of de beoogde vereenvoudiging voor het bedrijfsleven wordt bereikt. Pas dan is ook duidelijk welke ict-aanpassingen nodig zijn voor de hervorming. Over het idee om btw te heffen over intra-EU goederenleveringen merken VNO-NCW en MKB Nederland op dat deze heffing grote liquiditeitsgevolgen voor ondernemers kan hebben. Verder leidt het factureren van het btw-tarief van potentieel 27 landen van bestemming tot nieuwe administratieve lasten. Voor ondernemers die door de Belastingdienst zijn gecertificeerd, zal volgens het voorstel een uitzondering worden gemaakt, maar die lijkt slechts tijdelijk te zijn. Bovendien is het nog onduidelijk wat precies van het bedrijfsleven zal worden verwacht om aan de certificeringseisen te voldoen en of het MKB daadwerkelijk toegang tot de uitzondering heeft.

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 belasting-diensten, maar hebben nog geen duidelijke voorkeur uitgesproken in welke vorm dat moet plaatsvinden. Ten tijde van de besprekingen in de Raad over het btw-actieplan uit april 2016 bleek dat een groep lidstaten de voorstellen van de Commissie steunt. Een groot aantal lidstaten gaf aan liever de mogelijkheden te onderzoeken om de doelstellingen binnen het bestaande systeem te bereiken. Enkele andere lidstaten zijn voorstander van alternatieve voorstellen zoals het invoeren van een generieke verleggingsregeling.

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:

De mededeling en de voorstellen voor aanpassing van de richtlijn en verordening worden 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 richtlijn en verordening en dat kan alleen op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit:

De voorstellen worden door Nederland deels positief beoordeeld op proportionaliteit, omdat de voorstellen voor zover het gaat om de maatregelen die worden voorgesteld ter verbetering van het huidige btw-systeem in juiste verhouding lijkt te staan tot het te bereiken doel. Waar het gaat om de maatregelen die worden voorgesteld voor het definitieve btw-systeem heeft Nederland op dit moment nog een aantal zorgpunten, zoals beschreven bij de beoordeling van de voorstellen. 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. Ook zijn voor een definitieve (positieve) beoordeling de uitkomsten van de uitvoerings-toets essentieel.

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 zorgen de voorstellen voor een stijging van de btw-opbrengsten voor de lidstaten. Het overgrote deel van deze opbrengst volgt volgens de Commissie uit een betere naleving van de btw-wetgeving en verminderde fraude. Dit type opbrengsten – 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 grensoverschrijdende B2B-leveringen van goederen zou kunnen leiden tot een reductie van € 1 miljard voor de kosten voor het bedrijfsleven.

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. De regeldruk en de complexiteit zullen dan ook afnemen volgens de Commissie. In dit stadium kan dit oordeel niet worden bevestigd. Met name de voorgestelde regeling voor gecertificeerde ondernemers (erkenning als zodanig en monitoring) kan voor de Belastingdienst een aanzienlijke additionele uitvoeringslast betekenen. 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. 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 Mini-One-Stop-Shop tot een meer omvattende One-Stop-Shop kan het voor ondernemingen eenvoudiger maken om grensoverschrijdend zaken te doen. Daarbij wordt echter opgemerkt dat ondernemingen voor die One-Stop-Shop aangiften zullen 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 (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgesteld wordt dat de lidstaten uiterlijk op 31 december 2018 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen ter implementatie van de richtlijn. De lidstaten dienen de bepalingen van de richtlijn vanaf 1 januari 2019 toe te passen.

Deze datum lijkt Nederland erg krap, met name gelet op de koppeling met de voorgestelde regeling inzake gecertificeerde ondernemers. De voorgestelde verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2019. Dit lijkt Nederland niet haalbaar aangezien de betrokken ondernemers naar verwachting reeds voorafgaand aan de invoering per 1 januari 2019 zullen verzoeken om het verlenen van de status van gecertificeerd ondernemer, zodat ze daar per genoemde datum over kunnen beschikken. Nederland zal daarom aandacht vragen voor een latere datum waarop de bepalingen uit de richtlijn en verordening van toepassing worden. Deze datum zal afhankelijk zijn van de onderhandelingsperiode.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Geen evaluatie voorzien.

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 een eerste analyse blijkt dat de richtlijnvoorstellen van de Commissie, met name waar het gaat om de voorgestelde regeling voor gecertificeerde ondernemers en de beoogde hoekstenen van het definitieve stelsel, een forse impact zullen hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. Gelet op de huidige situatie is het nodig om voor een oordeel over de handhaafbaarheid verder en meer precies onderzoek te doen naar de effecten van de voorgestelde wijzigingen. Zo is bijvoorbeeld van belang dat ook met de introductie van een belaste grensoverschrijdende levering tariefverschillen blijven bestaan, waardoor de neiging kan blijven bestaan om hiermee te frauderen zodat ook daarvoor uitvoerings- en handhavingscapaciteit vereist blijft. De haalbaarheid/maakbaarheid van de hoekstenen voor een definitief btw-stelsel zal nader worden onderzocht wanneer de Europese Commissie in 2018 de betreffende voorstellen voor wijziging van de EU-regelgeving heeft gedaan.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.