

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2458

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de btw

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de btw

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
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
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
30 november 2017
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2017) 706
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0706&qid=1512734555338&from=NL>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0428&qid=1512735732137&from=NL>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0429&qid=1512735781203&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD (2017) 428 SDW (2017) 429
- 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

Dit voorstel bevat maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de btw. Hiertoe wordt onder andere een uitbreiding voorgesteld van het instrumentarium om samen met andere lidstaten en Europol, het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) btw-fraude te bestrijden, Eurofisc te versterken en wat betreft de lidstaten onderling ook gezamenlijke controles in te stellen op elkaars grondgebied. Dit mede met het oog op de nieuwe voorstellen betreffende een definitief btw-systeem. De voorgestelde maatregelen zijn:

- Versterking Eurofisc en inbedding TNA

Eurofisc wordt in de regelgeving ingebed als centraal, coördinerend orgaan voor informatie-uitwisseling tussen lidstaten onderling (via de IT-tool TNA, zie hierna) en tussen lidstaten en de Europese fraude-instellingen Europol, OLAF en EOM. De informatie-uitwisseling via Eurofisc wordt zoveel mogelijk geautomatiseerd. De Raad heeft in de Raadsconclusies van mei 2016, onder Nederlands voorzitterschap, de Europese Commissie (hierna: Commissie) gevraagd om te komen met een expliciete juridische basis voor de toepassing van de IT-Tool TNA (Transaction Network Analysis) in Eurofisc-verband. Door deze IT-tool kan

straks sneller en completer en daarmee efficiënter dan nu – reeds in het VIES-systeem voorhanden – informatie over grensoverschrijdende transacties worden geanalyseerd. VIES is het systeem voor de uitwisseling van btw-informatie (VAT Information Exchange System), zoals de geldigheid van een btw-nummer. Het voorstel voorziet ook in de mogelijkheid om gebruik te maken van gegevens voor TNA als een lidstaat daar zelf niet aan mee doet. Tevens voorziet het voorstel in het 24/7 openstellen van elkaars gegevens in VIES. Ook dit is van belang voor een goede werking van TNA en de fraudebestrijding. Deze IT-tool wordt momenteel door de Commissie in een werkgroep met veel lidstaten, waaronder ook Nederland, ontwikkeld en de verwachting is dat TNA in 2018/begin 2019 operationeel wordt.

- Maatregelen tegen fraude met douaneregelingen 42 en 63

Van de douaneregelingen om goederen vrij van btw in te voeren wordt veel misbruik gemaakt. Het doel van de regelingen is om de invoer en handel te vergemakkelijken wanneer de goederen na invoer onmiddellijk aan een bedrijf in een andere lidstaat worden geleverd. Het systeem voorziet in heffing van btw als de goederen hun bestemming bereiken. Over de goederen wordt echter in veel gevallen geen btw voldaan en die komen dan veelal op de zwarte markt of in een carouselketen terecht. Door de voorgestelde wijzigingen kunnen douanegegevens over de van btw vrijgestelde invoer beter en sneller worden uitgewisseld met de lidstaten van bestemming. Ook krijgen de betrokken douaneambtenaren geautomatiseerde toegang tot VIES, zodat zij de geldigheid van het btw-identificatienummer kunnen controleren.

- Informatie-uitwisseling met andere opsporingsinstanties

Europol en OLAF

In het voorstel is ook een verdergaande, coördinerende rol voor Europol en OLAF in de btw-fraudebestrijding opgenomen. Eerder was in het btw-actieplan sprake van het toegang geven van deze diensten tot de gegevens in VIES. Het huidige voorstel is in de bepalingen – anders dan in de toelichting daarop – wat genuanceerder geformuleerd. Het wordt in het voorstel aan de eigen beoordeling van de Eurofisc-werkvelden gelaten of zij informatie willen delen met Europol en/of OLAF.

Europees Openbaar Ministerie (EOM)

Voor de lidstaten die deelnemen aan het EOM wordt in het voorstel een verplichte informatie uitwisseling opgenomen betreffende zeer ernstige intracommunautaire fraude waar tenminste twee lidstaten bij zijn betrokken (alleen bevoegd bij btw-fraude schade > 10 miljoen euro).

- Maatregelen tegen fraude met margeregeling voor tweedehands auto's

Met het oog op de bestrijding van btw-fraude bij de verkoop van nieuwe auto's (die ten onrechte als gebruikte goederen onder toepassing van de margeregeling worden geleverd) voorziet het voorstel in geautomatiseerde informatie-uitwisseling via Eurofisc en het EUCARIS-platform. Het Europese voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS) is een platform waarop verschillende applicaties geïnstalleerd kunnen worden waarmee voertuig- en rijbewijsgegevens uitgewisseld worden.

- Zichtbaarheid status gecertificeerde ondernemer in VIES

In samenhang met het op 4 oktober 2017 gepubliceerde voorstel¹ tot wijziging van de btw-richtlijn waarin een nieuw fenomeen van gecertificeerde ondernemer voor de btw wordt geïntroduceerd, voorziet dit voorstel ook in het opnemen van die status in VIES. Dit dient ertoe dat ondernemers die van de vereenvoudigingen, zoals voorgesteld in het voorstel van 4 oktober 2017, of de verleggingsregeling voor B2B-leveringen gebruik willen maken de status van hun handelspartner moeten kunnen checken. De voorgestelde vereenvoudigingen zien op ketentransacties, consignatievoorraad, eenvoudiger bewijs 0% en verlegging van btw.

- Gezamenlijke controles

Bij de net aanvaarde richtlijnwijziging voor e-commerce en bij de recente voorstellen betreffende een definitief btw-systeem vindt heffing van btw bestemd voor andere lidstaten en de controle op die heffing van btw plaats in het land van de leverancier. Het voorstel bevat in dit kader ook de verplichting voor de lidstaat van de leverancier om een controle in te stellen als twee of meer lidstaten voor wie de btw is bestemd hierom verzoeken. In dit kader en voor het bereiken van vertrouwen in elkaars belastingdiensten wordt in dit voorstel de mogelijkheid geboden voor de verzoekende lidstaten om bij een controle door de lidstaat van de leverancier daarbij aanwezig te zijn met dezelfde bevoegdheden als de belastingdienst van de lidstaat waar de leverancier is gevestigd.

- Verrekenmogelijkheid teruggaaf btw uit andere lidstaat met een btw-schuld in lidstaat van vestiging.

Het voorstel voorziet in een mogelijkheid om met instemming van de betreffende ondernemer een aan hem toekomende teruggaaf van btw van een andere lidstaat direct te laten verrekenen met een btw-schuld in zijn land van vestiging.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment is gebaseerd op een aantal eerdere studies en consultaties. In dit document gaat de Commissie in op het basisscenario, namelijk handhaven huidige situatie, vijf beleidsopties met subopties en de effecten van deze opties. Optie 1 bekijkt het gezamenlijk verwerken en analyseren van gegevens in Eurofisc, met en zonder verplichte informatie-uitwisseling in TNA. Optie 2 is gebaseerd op het verbeteren van het operationele kader voor gecoördineerde controles tussen de lidstaten. Optie 3 behandelt het ontwikkelen van de uitwisseling van inlichtingen tussen de belastingdiensten van de lidstaten in Eurofisc en rechtshandhavingsautoriteiten op EU-niveau. Optie 4 bespreekt het bestrijden van fraude met het dubbele btw-regime voor auto's door de toegang tot voertuigregistratiegegevens te verbeteren. Optie 5 benoemt het delen van inlichtingen over de douaneregelingen 42 en 63 tussen de douane- en belastingautoriteiten. De Commissie heeft na een zorgvuldige analyse geconcludeerd dat deze verschillende opties moeten worden gecombineerd om alle relevante kwesties naar behoren te adresseren.

¹ COM (2017) 566, COM (2017) 567, COM (2017) 568, COM (2017) 569

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De strijd tegen btw-fraude is een belangrijk aandachtsgebied van het kabinet. Hierdoor ontstaat een gelijk spelveld en wordt de interne markt versterkt. In Nederland is de nationale aanpak gericht op de preventie van de hierboven genoemde vormen van btw-fraude en het zo snel mogelijk opsporen en beëindigen ervan. Nederland is voorstander van verbeteringen in de samenwerking en uitwisseling van informatie binnen lidstaten (tussen bijvoorbeeld douane en belastingdienst) en tussen lidstaten. Aandachtspunt hierbij is dat de bestaande Nederlandse aanpak en bevoegdheden niet beperkt moeten worden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel om de administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten te verbeteren en de rol van Eurofisc te versterken.

Versterking Eurofisc en inbedding TNA

Nederland onderschrijft de doelen die met het nieuwe Commissievoorstel worden beoogd, namelijk het bereiken van een vereenvoudigd en fraude-robust btw-systeem voor zowel het bedrijfsleven als belastingdiensten. Nederland is voorstander van een efficiënte informatie-uitwisseling tussen lidstaten. De bestaande instrumenten voor administratieve samenwerking zoals de uitwisseling van inlichtingen op verzoek, de geautomatiseerde toegang tot inlichtingen en Eurofisc worden als doeltreffend en nuttig gezien. 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 tussen die lidstaten automatisch en gericht worden opgehaald uit het VIES-systeem en geanalyseerd. Dit kan en moet als aanvulling op onze nationale analyse de fraudenetwerken in Europa nog sneller en completer in kaart brengen, zodat deze in een vroeger stadium en effectiever kunnen worden bestreden. Nederland is dan ook voorstander van het voorstel voor een expliciete juridische basis voor het delen van de informatie dat nodig is voor het functioneren van TNA. Hiermee wordt het, voor lidstaten die dit noodzakelijk achten om mee te kunnen doen, mogelijk gemaakt dat de VIES-gegevens van alle lidstaten over transacties binnen de EU toegankelijk zijn via TNA voor gebruik door de Eurofisc-ambtenaren.

Informatie-uitwisseling met Europese opsporingsinstanties

Ten aanzien van het beleggen van een verdergaande, coördinerende rol voor de Europese opsporingsinstanties hecht Nederland aan het behoud van de huidige nationale bevoegdheden. Nader onderzoek is daarom nodig naar de precieze informatiedeling en het tijdstip waarop dit plaatsvindt. Privacybescherming en de grens tussen administratieve en strafrechtelijke onderzoeken zijn daarbij ook van wezenlijk belang. Nederland is het met de Commissie eens dat de Algemene verordening gegevensbescherming van toepassing is en dat de voorgestelde maatregelen vallen onder het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens die mogelijk uit deze richtlijn voortvloeit dient tevens plaats te vinden binnen de kaders van de richtlijn gegevensbescherming politieke en justitiele gegevens.

Maatregelen tegen fraude met douaneregelingen 42 en 63 en de margeregeling voor gebruikte auto's

Hoewel in Nederland geen gebruik wordt gemaakt van de vrijstelling bij invoer via douaneregeling code 42, aangezien ervoor gekozen wordt de verlegging van artikel 23 Wet op de omzetbelasting 1968 toe te passen, wordt Nederland wel geraakt als elders in de EU ingevoerde goederen met deze vrijstelling van btw naar Nederland komen zonder dat de Douane en Belastingdienst daar zicht op hebben, met het gevaar dat deze in een btw-carrouselketen verdwijnen. Een goede uitwisseling van informatie tussen Douane in het land van invoer en de Belastingdienst in het beoogde land van bestemming en het uitvoeren van een goede basischeck door de Douane bij invoer kunnen bijdragen aan een betere handhaving. Dit geldt in zijn algemeenheid ook voor de uitwisseling van autogegevens.

(Gezamenlijke) controles

Over de verplichting tot het instellen van een controle door de lidstaat van de leverancier als twee andere lidstaten daarom verzoeken is reeds van gedachten gewisseld in het kader van het aangenomen e-commerce pakket. Deze verplichting is toen samen met het retentierecht voor de lidstaat van de leverancier komen te vervallen. Nu wordt de verplichting opnieuw voorgesteld zonder financiële compensatie. Omdat de heffing van btw via de lidstaat van de leverancier zal gaan toenemen, kan deze verplichting impact hebben voor de (nationale) handhavingscapaciteit van de Belastingdienst.

De voorgestelde gezamenlijke controle door lidstaten kan, mede ter voorkoming van dubbel werk, bijdragen aan eenvoud en efficiëntie. De kaders waarbinnen dit kan en dient te gebeuren moeten echter nader worden onderzocht. Belangrijke aandachtspunten die Nederland kritisch zal bekijken zijn de mogelijk verplichte deelname, de gelijke bevoegdheden voor buitenlandse functionarissen en de impact voor de (nationale) handhavingscapaciteit.

Zichtbaarheid status gecertificeerde ondernemer in VIES

Zoals beschreven in het BNC-fiche over het toekomstige definitieve btw-systeem (Kamerstuk 22 112, nr. 2425) heeft het kabinet zorgen bij het nieuwe fenomeen van de gecertificeerde ondernemer. Zodoende ziet het kabinet daarom vooralsnog geen toegevoegde waarde voor deze maatregel.

Verrekening btw-teruggaaf uit andere lidstaat met btw-schuld in lidstaat van vestiging

Het doel om tot een makkelijkere verrekening en dus minder invorderingsrisico voor lidstaten te komen is positief, maar zowel de uitvoeringsaspecten als de vraag of het doel met deze maatregelen wordt bereikt moeten nader worden onderzocht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan over het algemeen net als Nederland positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel om de administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten te verbeteren en de rol van Eurofisc te versterken. Dit is ook geconcludeerd door de Ecofin-Raad in zijn Raadsconclusies van mei 2016 die de uitkomst zijn van de besprekingen in de raadswerkgroep over het btw-actieplan uit april 2016.

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 maatregelen in de verordening worden door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit. Administratieve samenwerking op het gebied van btw ondersteunt de lidstaten bij de inning van op grensoverschrijdende transacties verschuldigde btw en is nodig voor het effectief tegen gaan van grensoverschrijdende btw-fraude. Dit kan niet uitsluitend op het niveau van de lidstaten worden gerealiseerd. Versterking van de bestaande maatregelen voor administratieve samenwerking, waar dit voorstel op ziet, kan voorts alleen worden verwezenlijkt door aanpassing van de bestaande verordening en dat kan alleen op EU-niveau plaatsvinden. Hierbij zij erop gewezen dat de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het beheer, de inning en de controle van de btw.

c) Proportionaliteit:

De voorstellen worden door Nederland over het algemeen positief beoordeeld op proportionaliteit. De voorstellen lijken in de juiste verhouding te staan tot het te bereiken doel en lijken ook geschikt te zijn om dit doel te bereiken. Waar het gaat om de respectieve bevoegdheden van de verschillende lidstaten en andere instanties bestudeert Nederland de exacte gevolgen nog. Ook zijn voor een definitieve (positieve) beoordeling van de proportionaliteit 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. 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

Door betere maatregelen die gericht zijn op fraudeurs kunnen de nalevingskosten en de administratieve lasten verminderen voor bonafide handelaren.

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

Afgezien van de verrekening van de btw-teruggaaf, zijn de voorstellen gericht op de onderlinge samenwerking van en met lidstaten. Na een eerste inschatting lijken de gevolgen voor administratieve lasten mee te vallen, omdat het veelal geautomatiseerde informatie-uitwisseling betreft. De gevolgen voor de administratieve lasten zullen waarschijnlijk beperkt worden tot uitvoerings- en gebruikskosten doordat er nieuwe gegevens dienen te worden uitgewisseld in bestaande en nieuwe IT-systemen van belastingdienst en douane.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De concurrentiekracht van de EU blijft ongewijzigd. Wel kunnen bonafide bedrijven profiteren van een gelijk speelveld en een beter functionerende interne markt.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening heeft rechtstreekse werking richting lidstaten, maar kan op onderdelen nadere uitwerking in nationale regelgeving behoeven (EU brede controlebevoegdheden, verrekening btw-teruggaaf met instemming van ondernemer). Dit moet nader onderzocht worden.

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

Voorgesteld wordt om de bevoegdheid aan de Commissie te verlenen om door middel van uitvoeringshandelingen de technische details vast te stellen voor de uitvoering van de bepalingen betreffende de geautomatiseerde toegang tot de door de douaneautoriteiten bijeengebrachte inlichtingen en tot voertuigregistratiegegevens.

Voorts wordt voorgesteld om in artikel 37 de Commissie de bevoegdheid te verlenen om door middel van uitvoeringshandelingen de praktische regelingen en procedures met betrekking tot Eurofisc vast te stellen. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen, omdat de vast te stellen uitvoeringshandeling erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. De keuze voor de onderzoeksprocedure is ook geschikt, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Verschillende maatregelen in de voorgestelde wijziging van de verordening zijn daarna direct van toepassing, andere maatregelen worden van

toepassing met ingang van 1 januari 2019, 1 januari 2020 of 1 januari 2021. Deze verschillende data waarop bepaalde maatregelen van toepassing worden lijken voor Nederland haalbaar. Om dit definitief vast te stellen is het nodig om de gevolgen voor de IT-systemen verder te onderzoeken.

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 voorstellen van de Commissie op enkele punten een impact kunnen hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst (verplichte/gezamenlijke controles, verrekening btw-teruggaven). Veel maatregelen zullen naar verwachting positieve gevolgen hebben voor de handhaafbaarheid, terwijl voor verschillende maatregelen nog nader onderzocht moeten worden of, dan wel in hoeverre, ze een aanpassing van de bestaande IT-systemen vereisen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.