Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2017–2018

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2497 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

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

Fiche: Actieplan verbeteren naleving milieuwetgeving en milieugovernance (Kamerstuk 22 112, nr. 2491)
Fiche: Mededeling Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulair economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2492)
Fiche: Mededeling: Monitoringraamwerk voor de Circulaire Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2493)
Fiche: Mededeling – Circulaire Economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 2494)
Fiche: Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen (Kamerstuk 22 112, nr. 2495)
Fiche: Wijziging BTW-richtlijn wat de btw-tarieven betreft (Kamerstuk 22 112, nr. 2496)
Fiche: Richtlijn BTW – bijzondere regeling voor kleine ondernemingen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

kst-22112-2497
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2018

Fiche: Richtlijn BTW- bijzondere regeling voor kleine ondernemingen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen
b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
18 januari 2018
c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2018) 21
d) *EUR-Lex:*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0021&from=NL
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018SC0009&qid=1517397949369&from=NL
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018SC0011&qid=1517397993873&from=NL
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD (2018) 9
SDW (2018) 11
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

De huidige btw-richtlijn[1] bevat een reeks administratieve verplichtingen om de goede werking van het systeem te kunnen waarborgen. Voorbeelden hiervan zijn de btw-registratie, facturering, boekhouding en verslaglegging. Deze btw-verplichtingen en desbetreffende administratieve lasten drukken onevenredig zwaar op kleine ondernemingen, waaronder micro-, kleine- en middelgrote ondernemingen worden verstaan (hierna: mkb). Daarom bevat de btw-richtlijn een aantal bepalingen dat erop gericht is de btw-lasten van het mkb te verlichten. Voor een belangrijk deel betreft dit de zogenaamde kleine ondernemersregeling (hierna: KOR). In het btw-actieplan van de Europese Commissie (hierna: Commissie) van april 2016 betreffende een gemeenschappelijke Europese btw-ruimte, heeft de Commissie aangekondigd met een herziening te komen van de bestaande KOR. De huidige regeling is complex, kent veel derogaties en is beperkt tot een nationale toepassing in de lidstaat waar de desbetreffende ondernemer is gevestigd. Dit laatste is volgens de Commissie ook niet meer in lijn met de voorstellen om voor

[1] Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

B2C (e-commerce) en B2B (definitief systeem) over te gaan naar een heffing volgens het bestemmingslandprincipe.

Deze herziening is erop gericht 1) een moderne, vereenvoudigde KOR tot stand te brengen (vrijstelling) en 2) administratieve vereenvoudigingen te bieden aan mkb-ondernemers die de KOR niet willen toepassen dan wel niet kunnen toepassen omdat hun omzet te hoog is.

Het is met name de bedoeling om:
- de btw-nalevingskosten van het mkb te verlagen, zowel op nationaal als EU-niveau;
- de concurrentieverstoringen terug te dringen, zowel op nationaal als EU-niveau;
- de negatieve gevolgen te beperken voor mkb-ondernemers die de KOR niet willen of kunnen toepassen (drempeleffect); en
- de naleving van de regels door het mkb en de monitoring door de belastingdiensten te vergemakkelijken.

Dit ondersteunt de bredere doelstellingen van dit richtlijnvoorstel, namelijk om een klimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor de groei van het mkb, een efficiënt en robuust btw-stelsel te creëren met het oog op de totstandbrenging van een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU en bij te dragen aan de goede werking van de interne markt.

Vrijstelling

De bestaande, in de meeste lidstaten aan een omzetgrens gekoppelde, KOR-vrijstelling, alsmede het (thans door Nederland gehanteerde) systeem van degressieve vermindering wordt afgeschaft.

In de plaats hiervan krijgen alle lidstaten de keuze om voor kleine ondernemers een vrijstelling zonder recht op aftrek van voorbelasting toe te passen. Indien een lidstaat van deze mogelijkheid gebruik maakt, moet die lidstaat een aan de jaarlijkse omzet gekoppelde drempel vaststellen waaronder een btw-vrijstelling van toepassing is. Deze drempel mag per bedrijfssector variëren op basis van objectieve criteria. Hierbij geldt voor alle lidstaten een bovengrens van € 85.000 omzet in die betreffende lidstaat.

Indien een lidstaat een vrijstelling hanteert, is deze ook toegankelijk voor kleine ondernemers die niet in de desbetreffende lidstaat zijn gevestigd, maar daar wel btw verschuldigd zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij digitale diensten en afstandsverkopen aan consumenten en in de toekomst mogelijk ook onder het voorgestelde definitieve B2B systeem. Die kleine ondernemer moet dan voldoen aan de volgende twee voorwaarden:
1) de jaarlijkse omzet van de onderneming in die lidstaat («jaarlijkse omzet in de lidstaat») moet lager liggen dan de in die lidstaat toepasselijke vrijstellingsdrempel;
2) de totale omzet uit levering van goederen of diensten binnen de EU («jaarlijkse omzet in de Unie») mag niet meer dan € 100.000 bedragen.

Deze laatstgenoemde voorwaarde beoogt misbruik door grote ondernemingen te voorkomen, die zonder de EU-omzetdrempel gebruik zouden kunnen maken van de KOR-vrijstelling in elke lidstaat ondanks een hoge totale EU-omzet. Wanneer een kleine ondernemer in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd de KOR-vrijstelling toepast, moet hij de lidstaat van vestiging informeren. De lidstaat van vestiging moet er voor zorgen dat de vrijgestelde kleine ondernemer de jaarlijkse omzet in zijn eigen lidstaat en in de EU correct aangeeft, en moet de belastingdiensten

van de andere betrokken lidstaten waar de kleine ondernemer leveringen of diensten verricht, daarvan in kennis stellen.

Hiernaast wordt ook een overgangsperiode voorgesteld voor overschrijding van de vrijstellingsdrempel in de loop van een kalenderjaar, waarbij de ondernemer in dat jaar gebruik mag blijven maken van de vrijstelling indien de overschrijding van de vrijstellingsdrempel niet meer dan 50% is.

Vereenvoudigingen

Naast de vrijstelling voor kleine ondernemers, stelt de Commissie ook vereenvoudigingsmaatregelen voor. Alle ondernemers met een jaarlijkse omzet in de EU van niet meer dan € 2.000.000 vallen in de nieuwe opzet onder de definitie van «kleine ondernemer». Deze bredere categorie van kleine ondernemers omvat dus ondernemers die zijn vrijgesteld van btw, ondernemers die in aanmerking komen voor een vrijstelling, maar voor de toepassing van de normale regels hebben gekozen, en ondernemers waarvan de omzet de vrijstellingsdrempel overschrijdt en die dus worden belast volgens de normale btw-regels.

Voor de vrijgestelde ondernemers wordt de factuurverplichting afgeschaft en wordt voorgesteld dat lidstaten mogelijke vereenvoudigingen van een aantal andere verplichtingen kunnen hanteren, zoals het niet of meer eenvoudig registreren voor btw-doeleinden of het achterwege laten van de verplichting tot een btw-aangifte. Voor de niet-vrijgestelde ondernemers worden enkele vereenvoudigingen van hun btw-verplichtingen voorgesteld, zoals vereenvoudigde registratie- en administratieverplichtingen, het verplicht aanbieden van de mogelijkheid voor een jaaraangifte door de lidstaten in combinatie met een keuze voor een korter aangiftetijdvak. Lidstaten mogen deze categorie ondernemers ook niet tot een tussentijdse btw-afdracht verplichten.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling gaat de Commissie in op het basisscenario (optie 1 – handhaven huidige situatie, met wijzigingen op het gebied van elektronische handel), vijf beleidsopties en de effecten van deze opties. Optie 2 gaat uit van een uitbreiding van de mkb-vrijstelling tot leveringen uit andere lidstaten en stroomlijning en vereenvoudiging van de btw-verplichtingen. Optie 3 voegt daar de maatregelen om de schadelijke effecten van de omschakeling van vrijstelling naar belastingheffing te beperken aan toe. Optie 4 plaatst daar verplichte gemeenschappelijke behandeling van incidentele ondernemers bovenop. Optie 5 is gelijk aan optie 2 maar met een geharmoniseerde vrijstellingsdrempel. Optie 6 stelt voor om de vrijstelling in zijn geheel af te schaffen. De Commissie geeft de voorkeur aan optie 3, omdat hiermee de doelstellingen het beste worden bereikt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van vereenvoudigingsmaatregelen voor het mkb met betrekking tot de btw. Nederland is voorstander van het uitgangspunt om de naleving voor kleine ondernemers te vergemakkelijken en daarmee ook de administratieve lasten te verminderen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt de doelstellingen die met dit voorstel worden beoogd. Het huidige stelsel is beperkend en complex voor kleine ondernemers. De verschillende systemen van de lidstaten zijn gebaseerd op een standstill-bepaling en dragen niet bij aan de goede werking van de interne markt. Het kabinet kan daarom het streven van de Commissie naar een geharmoniseerder en eenvoudiger stelsel van btw-regels voor kleine ondernemers ondersteunen. Het kabinet is voorstander van dit voorstel, omdat dit voorstel bijdraagt aan het vereenvoudigen van de btw-regels voor kleine ondernemers. Bovendien zorgt dit voorstel voor harmonisatie van het huidige stelsel. Daarbij is het goed dat de vrijstelling, indien een lidstaat ervoor kiest om die toe te passen, ook gaat gelden voor grensoverschrijdende goederenleveringen en dienstverrichtingen. Ook de voorgestelde vereenvoudigingsmaatregelen, die leiden tot een vermindering van administratieve verplichtingen voor kleine ondernemers kunnen op steun van het kabinet rekenen. Daarnaast is dit goed voor de concurrentieverhoudingen in nationaal en Europees opzicht. Het kabinet hecht ook bij deze maatregelen groot belang aan de uitvoerbaarheid voor ondernemers en de Belastingdienst. De uitvoeringsaspecten worden nader onderzocht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan over het algemeen net als Nederland positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel waarmee de btw-regels voor kleine ondernemers vereenvoudigd worden en de administratieve lasten worden verlicht. Dit is ook geconcludeerd door de Raad in haar Raadsconclusies van mei 2016 die de uitkomst zijn van de besprekingen in de Raad 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 het richtlijnvoorstel worden door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit. Het afwijken van de bestaande regels, die leiden tot onder andere hoge nalevingskosten, kunnen op dit moment slechts door een individueel derogatieverzoek van een lidstaat worden gerealiseerd. De voorgestelde vereenvoudigingen kunnen alleen worden verwezenlijkt door aanpassing van de bestaande richtlijn en dat kan alleen op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit:

De voorstellen worden door Nederland positief beoordeeld op proportionaliteit, omdat de voorstellen in juiste verhouding lijken te staan tot het te bereiken doel. Lidstaten behouden de keuze om een vrijstelling in te stellen en indien zij daar gebruik van maken mogen zij, tot een bepaald maximum, ook zelf de vrijstellingsdrempel bepalen.

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

Afhankelijk van de beleidsmatige keuzes die gemaakt worden en de hoogte van de vrijstellingsdrempel die gekozen wordt, zijn er budgettaire effecten. Daarnaast volgt volgens de Commissie een meeropbrengst uit een betere naleving van de btw-wetgeving. Dit type opbrengsten – als gevolg van betere naleving – 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 een eventuele meeropbrengst als gevolg van betere naleving, niet relevant is voor het lastenkader. Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoerings- en handhavingskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel zal leiden tot minder administratieve lasten voor kleine ondernemers. Hierdoor zullen ook de nalevingskosten voor deze ondernemers afnemen. Door gebruik te maken van een mogelijk toekomstige omzetgerelateerde vrijstelling kan ook een financieel voordeel ontstaan voor die ondernemers die daarvoor kiezen.

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

De gevolgen voor de administratieve lasten voor de overheid zullen afhangen van de beleidsmatige keuzes. Bepaalde maatregelen kunnen uitvoerings- en handhavingsgevolgen hebben voor de Belastingdienst (zie punt 7). De administratieve lasten voor kleine ondernemingen zullen, zoals hierboven aangegeven, afnemen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen

6. Implicaties juridisch

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

De nieuwe btw-regelgeving zal, afhankelijk van de beleidsmatige keuzes die dit voorstel biedt, 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 om de richtlijn in werking te laten treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Deze richtlijn moet uiterlijk op 30 juni 2022 zijn omgezet en de nationale bepalingen die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen, moeten vanaf 1 juli 2022 van toepassing zijn. Deze termijn lijkt haalbaar, waarbij het kabinet een voorkeur heeft voor een datum per begin van het kalenderjaar waarop de bepalingen van toepassing moeten zijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Geen

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Aandachtspunt van het voorstel is de informatie- en handhavingsverplichting voor de vestigingslidstaat met betrekking tot een juiste opgaaf van de EU-omzet en de vrijgestelde omzet in andere lidstaten door de kleine ondernemer. Dit kan uitvoerings- en handhavingsgevolgen hebben voor de Belastingdienst, die nader onderzocht moeten worden.

De vereiste administratieve vereenvoudigingen voor alle ondernemers met een omzet die niet hoger is dan € 2 miljoen zal een groot deel van het Nederlandse ondernemersbestand betreffen. Hiervoor zullen nieuwe processen moeten worden ingericht, die tevens de bewaking van de relevante omzetgrenzen zullen moeten behelzen. In het bijzonder het verplicht aanbieden van de mogelijkheid van jaaraangifte voor alle niet-vrijgestelde ondernemers met een jaaromzet tot en met € 2 miljoen, zal gevolgen kunnen hebben voor toezicht en handhaving en lijkt disproportioneel ten opzichte van het hiermee gemoeide budgettaire belang. Deze gevolgen en het hierdoor mogelijk vergrote risico op gemiste btw-inkomsten zullen nader onderzocht moeten worden.

Ten opzichte van het huidige Nederlandse systeem van degressieve vermindering, dat complex is en een hoog foutengehalte kent, kan het voorstel leiden tot een belangrijke vereenvoudiging. Dit zal echter ook afhangen van de beleidsmatige keuzes die op basis van dit voorstel worden gemaakt en de keuzes die ondernemers vervolgens maken onder de nieuwe regelingen. In dat kader is Nederland ook voorstander van het onderzoeken van een verplichte vrijstelling voor zeer kleine ondernemingen op EU-niveau om de uitvoeringslasten te verlichten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.