

Vergaderjaar 2017–2018

**34 755**

## **Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (btw-behandeling van vouchers)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 5 oktober 2017

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **INLEIDING**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (btw-behandeling van vouchers) (hierna: het wetsvoorstel) en hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel en zijn blij dat er eindelijk een oplossing komt voor de langlopende problematiek van de btw-behandeling van vouchers.

Zij verzoeken de regering tevens in te gaan op de vragen en suggesties van het Register Belastingadviseurs in hun commentaar op onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel teneinde in alle EU-lidstaten een uniforme btw-behandeling van de verschillende soorten vouchers te garanderen. Wel hebben zij nog enkele vragen over het wetsvoorstel, die in dit verslag zijn opgenomen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de voucherrichtlijn implementeert.

## I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet eerder voor gekozen is om, in verband met eenvoudige en duidelijke wet- en regelgeving, geen onderscheid te maken tussen vouchers voor enkelvoudig gebruik.

De leden van de D66-fractie verwelkomen de bijdrage van de wet aan het vrije verkeer van goederen en diensten in de Europese Unie (EU); door een uniforme btw-behandeling van vouchers is er meer zekerheid over de behandelwijze in de EU. Dit kan bijvoorbeeld bijdragen aan de verkrijgbaarheid en aanbieder van vouchers in de EU over de landsgrenzen heen en daarmee bijvoorbeeld het boeken van een hotel en museumbezoek van consumenten kan vereenvoudigen. Kan de regering inzicht geven in het huidige grensoverschrijdend gebruik van vouchers? In hoeverre kennen vouchers nationale restricties, is de verwachting dat deze restricties zullen verminderen ten gevolge van een uniforme btw-behandeling en hoeveel zal dit bijdragen aan de welvaart van Nederlandse consumenten en ondernemers? De leden van de D66-fractie zijn verder benieuwd in hoeverre andere EU-lidstaten deze richtlijn al hebben geïmplementeerd.

### *1.1. Inleiding*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de nieuwe geharmoniseerde regels met betrekking tot vouchers een einde moeten maken aan een aantal onduidelijkheden, wat betreft de btw-heffing over goederenleveringen en dienstverrichtingen waarbij vouchers als tegenprestatie worden gebruikt. Om welke onduidelijkheden gaat het dan specifiek voor de Nederlandse situatie? Welke instanties of organisaties hebben hun bezwaren geuit over de onduidelijke regelgeving?

Kan aangegeven worden welke gevolgen er nu zijn voor de huidige praktijk in Nederland?

Deze wet- en regelgeving raakt veel zaken waar de consument mee te maken heeft, zoals cadeaubonnen, boekenbonnen, tegoedbonnen, zegels, maar ook entreebewijzen, vervoersbewijzen, etc. Wat gaat de consument in de praktijk merken van het onderhavige wetsvoorstel? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering dit aan te geven met een aantal voorbeelden.

De leden van de SP-fractie zien meer duidelijkheid en uniformiteit omtrent de btw-behandeling van vouchers als een juiste stap om ongewenste dubbele heffing of dubbele niet-heffing te bestrijden. Kan, zolang er ten aanzien van bijvoorbeeld kortingvouchers, toegangsbewijzen en vervoersbewijzen geen verduidelijking wordt aangebracht, belastingontwijking blijven plaatsvinden? Kan de regering hierop reflecteren? Hoe gaat de regering er in Europees verband op aandringen dat belastingontwijking met vouchers wordt bestreden? Welke stappen kan Nederland zelf nemen?

Ook hebben de leden van de SP-fractie vragen of voor verstrekkers en ontvangers van vouchers altijd duidelijk is dat het om vouchers gaat. Biedt de EU-richtlijn voldoende handvatten om te allen tijde te kunnen nagaan of het gaat om een voucher? Blijft dit ook het geval wanneer vouchers steeds meer kenmerken aannemen van algemene betaalmiddelen, zoals de regering in de memorie van toelichting aangeeft? Gaat de regering zich ervoor inspannen dat er ook ten aanzien van kortingvouchers, vervoersbewijzen en toegangsbewijzen eenduidige regels komen, zodat de dubbele (niet-)heffing wordt weggenomen?

## *1.2. Achtergrond*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het bij het wetsvoorstel gaat om de implementatie van een EU-richtlijn. Welke ruimte is er in de EU-richtlijn voor de implementatie in nationale wet- en regelgeving, zo vragen deze leden. En indien er ruimte is, welk deel is daarvan dan wel of niet gebruikt en waarom? Deze leden merken op dat de onderhandelingen over dit wetsvoorstel geruime tijd in beslag genomen hebben. Waar bevonden zich de knelpunten in de onderhandelingen? Hoe zijn deze uiteindelijk opgelost?

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat vouchers steeds meer grensoverschrijdend worden gebruikt. Kan daarvan een aantal voorbeelden gegeven worden? Is dit specifiek de aanleiding geweest voor het op EU-niveau regelen van deze problematiek? Welke voorbeelden van belastingontwijking zijn er, en op welke schaal gebeurde dit?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat door technologische ontwikkelingen en commerciële innovatie er meer vouchers zijn, die meer gebruikt worden en complexer zijn. Zij vragen de regering enkele voorbeelden te geven welke nieuwe soorten vouchers momenteel tot complexiteit bij de btw-heffing leiden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er veel vouchers zijn die in een andere EU-lidstaat gebruikt worden dan dat zij gekocht zijn. Heeft de regering inzicht of hier de afgelopen jaren misbruik van is gemaakt door de vouchers te verkopen in een EU-lidstaat waar over de verkoop niet werd geheven en de vouchers te besteden in een EU-lidstaat waar over de besteding niet werd geheven?

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven of duidelijk is hoe groot het bedrag is dat is gemoeid met belastingontwijking met vouchers. Is hier onderzoek naar gedaan? Is duidelijk welke landen belastinginkomsten mislopen als gevolg van belastingontwijking met vouchers? Hoeveel belasting loopt Nederland mis als gevolg van belastingontwijking met vouchers? Door welke partijen wordt belasting ontweken met vouchers? Gaat het dan voornamelijk om het internationale grootbedrijf?

Welk effect heeft de voucherrichtlijn op de omvang van belastingontwijking met vouchers, vragen de leden van de SP-fractie? Acht de regering het mogelijk dat de belastingontwijking met vouchers zich zal verplaatsen, aangezien bepaalde zaken worden geüniformeerd en verduidelijkt, maar andere juist niet, zoals bijvoorbeeld kortingvouchers?

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom er geen regels zijn opgesteld met betrekking tot kortingvouchers, toegangsbewijzen en vervoersbewijzen.

Kan de regering ingaan op de vraag of er ook vouchers worden ontwikkeld die tot doel hebben belasting te ontwijken? Zo ja, zouden deze vouchers niet moeten worden verboden, zo vragen de leden van de SP-fractie?

Hoe verhoudt de Nederlandse btw-behandeling van vouchers zich tot die in de andere EU-lidstaten, vragen de leden van de SP-fractie? Wil de regering het Nederlandse btw-regime ten aanzien van vouchers vergelijken met dat van de andere EU-lidstaten? Heeft Nederland bepaalde vrijstellingen of anderszins mogelijkheden die belastingontwijking, dan wel dubbele belastingheffing in de hand werken?

De leden van de SP-fractie willen graag weten wat de enorme vlucht in het gebruik van vouchers heeft veroorzaakt. Welke aantrekkingskracht gaat van vouchers uit, vragen zij de regering? Welke partijen maken het meest gebruik van vouchers? Kan het totale financiële belang van vouchers, zowel in Nederland als EU-breed worden aangegeven?

### *1.3. Nieuwe regels voor vouchers*

#### *Definitie van een voucher*

De leden van de D66-fractie constateren dat het mogelijk is dat vouchers in de praktijk meer en meer kenmerken krijgen die algemene betaalmiddelen gewoonlijk ook hebben en dat bij dit soort betaalmiddelen van geval tot geval getoetst moeten worden of nog wel voldaan wordt aan de definitie van een voucher. Deze leden vragen wie deze toetsing zal uitvoeren en hoe deze toetsing zal plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie merken op dat vouchers soms moeilijk te onderscheiden zijn van andere betaalmiddelen. Zij lezen dat «zo lang de betalingen waarvoor het betaalinstrument gebruikt kan worden betrekking hebben op een beperkt aantal met name aangeduide goederen of diensten of als de identiteit van de potentiële aanbieders van de goederenleveringen of diensten vooraf bekend is, blijft het betaalinstrument zijn karakter als voucher behouden.» Genoemde leden willen graag weten of dit voldoende duidelijkheid biedt voor verstrekkers en verkrijgers van vouchers teneinde na te gaan of het om een voucher gaat.

#### *Soorten vouchers en het moment van heffing*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het verschil in het moment van heffing tussen vouchers van enkelvoudig en meervoudig gebruik gebaseerd is op «de bekendheid van de EU-lidstaat waar btw afgedragen dient te worden en de hoeveelheid btw». Waarom is dit wel zo bij een enkelvoudige voucher en niet bij een meervoudige voucher? Ook een enkelvoudige voucher kan toch, indien de voucher dit toestaat, in een andere EU-lidstaat ingewisseld worden? Waarom is er sowieso gekozen voor een onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige vouchers? Was het vanuit het oogpunt van een eenvoudig belastingstelsel niet te verkiezen om met gelijke regels te werken? Wat zouden daarvan de voor- en nadelen zijn?

Hoewel de vertaling van de Engelse begrippen in de EU-richtlijn misschien niet heel gelukkig is, «enkelvoudig gebruik» en «meervoudig gebruik» klinken immers alsof het criterium is hoe vaak je de voucher kan gebruiken, menen de leden van de CDA-fractie dat een Europese definitie voor alle EU-lidstaten wel tot duidelijkheid en gelijke behandeling leidt.

De nu gekozen oplossing leidt tot een zo vroeg mogelijke btw-heffing. De leden van de CDA-fractie achten het echter logischer om vouchers niet te belasten. Immers het ene betaalmiddel (geld) wordt omgezet in een ander soort betaalmiddel (de voucher/cadeaubon). De relevante prestatie voor de consument is de latere levering van het goed of van de dienst en niet de aankoop van de voucher: hij wordt niet blij van de voucher op zich, maar van wat hij ermee kan kopen. Vanuit de consument bezien is er bijvoorbeeld geen prestatie geweest als een boekenbon is verlopen. Kan de regering aangeven waarom er in Europees verband voor is gekozen de single purpose vouchers bij de aankoop al in de btw-heffing te betrekken?

Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn van onderhavig wetsvoorstel voor de in Nederland meest voorkomende vouchers, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Zijn de cadeaubonnen die je bijvoorbeeld bij een supermarkt kunt kopen allemaal single purpose? Vaak geven winkels ook eigen cadeaubonnen uit. Klopt het dat een internationale keten de btw-heffing over deze vouchers eenvoudig kan uitstellen door te bepalen dat de cadeaubon in meerdere EU-lidstaten is in te wisselen?

#### *Maatstaf van heffing*

De leden van de CDA-fractie merken op dat de maatstaf van heffing is, het door de consument betaalde bedrag of de monetaire waarde die de voucher vertegenwoordigt. Zij vragen de regering wat de monetaire waarde is. Is dit de waarde die de consument zou ontvangen als de voucher voor geld in te wisselen zou zijn? Is de monetaire waarde van een voucher hetzelfde als de nominale waarde van een voucher?

#### *Vervoerbewijzen, toegangkaartjes en dergelijke*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er bij de nieuwe regels van de voucherrichtlijn niets verandert als het gaat om toegangkaartjes van bioscopen, musea, vervoerbewijzen en dergelijke. Geldt dat ook voor de verschillende vormen van de OV-chipkaart? Hoe wordt geborgd dat er ook daadwerkelijk niks verandert? Hoe moet de tekst in deze paragraaf dat er niets verandert gezien worden in relatie tot de latere opmerking dat toegangkaartjes voor bioscopen (en dergelijke) voor de toepassing van deze wet aangemerkt worden als vouchers voor enkelvoudig gebruik?

De regering merkt toegangkaartjes, vervoerbewijzen en dergelijke onder de definitie van single purpose vouchers. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat in EU-verband is afgesproken dat toegangkaartjes voor bioscopen musea, vervoerbewijzen en dergelijke geen vouchers zijn met betrekking tot de voucherrichtlijn. Deze leden verwijzen daarbij naar het artikel «Opmerkelijkheden in voorgenomen btw-behandeling van vouchers» op [taxlive.nl](http://taxlive.nl).

#### *Vouchers die niet worden ingewisseld*

Als een single purpose voucher niet wordt ingewisseld, kan de consument volgens de regering geen btw terugvragen. Dit lijkt de leden van de CDA-fractie logisch, want consumenten kunnen nooit btw terugvragen, dit is voorbehouden aan ondernemers. Kan de regering aangeven of ondernemers btw kunnen terugvragen als de single purpose voucher niet wordt ingewisseld? Zo ja, hoe weet de ondernemer dat een single purpose voucher die bij enkele specifiek aangewezen ondernemers besteed kan worden, niet is ingewisseld?

De leden van de CDA-fractie hebben hierbij ook het volgende voorbeeld in gedachten. Stel dat een drogist zijn klanten een bon mailt voor een tube gratis tandpasta om reclame te maken voor een nieuwe variant. De bon is één week geldig. De bon geeft recht op een goed en het is vooraf duidelijk welk goed dit is en welk tarief daarbij hoort. Deze leden menen daarom dat sprake is van een single purpose voucher. Kan de regering aangeven of hierover btw verschuldigd is? De consument betaalt weliswaar niets, maar de omzetbelasting gaat uit van de waarde in het economisch verkeer. Betekent dit, dat de drogist na het verschaffen van de voucher btw verschuldigd is? Kan de drogist deze btw weer terugvragen voor het deel van de klanten dat de bon niet heeft ingewisseld?

#### *1.4. Wijziging Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968*

De leden van de VVD-fractie lezen voorts in de memorie van toelichting dat diverse uitvoeringsbesluiten en andere besluiten nog moeten worden aangepast. Welke besluiten c.q. regels moeten er allemaal nog worden aangepast? Waarom is dit niet tegelijkertijd met deze wet gebeurd? Wanneer vindt aanpassing plaats? Hoe worden de betrokken sectoren uit het bedrijfsleven hierbij betrokken? Hoe wordt de Kamer over dit proces geïnformeerd?

##### *Besluit zegels en waardebon*

Waarom is er in de EU-richtlijn niet voor gekozen om meer aan te sluiten bij de Nederlandse praktijk, bijvoorbeeld voor gratis zegels of waardebonnen, die kunnen worden ingewisseld tegen geld of geldswaardige papieren? Wat als deze varianten meer de vorm hebben van kortingvouchers? In hoeverre vallen zij dan nog onder de onderhavige regelgeving, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regels van artikel 21 voor zegels en waardebonnen zullen moeten worden aangepast. En dat bij die gelegenheid bezien wordt of het overweging verdient ook de andere bepalingen met betrekking tot zegels en waardebonnen in genoemde artikelen te herzien. Wat is de aanleiding daarvoor en wanneer is dit duidelijk?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij de conceptwijzigingen van de verschillende besluiten die op grond van onderhavig wetsvoorstel moeten worden gewijzigd, aan de Kamer kan doen toekomen.

##### *Cadeaubonnen*

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het kader van het «Besluit cadeaubonnen» boekenbonnen, CD-bonnen en bioscoopbonnen tot nu toe onder de btw-vrijstelling vielen. Met de nieuwe regelgeving worden deze bonnen niet langer als een waardepapier gezien en wijzigt dus de btw-behandeling. Welke gevolgen heeft dit? Wat merkt de consument hier straks van? Waarom is er niet voor gekozen dit op een andere manier te regelen vergelijkbaar met de Nederlandse praktijk?

Boekenbonnen zijn tegenwoordig vaak in de vorm van een pasje waarvan je een bepaald bedrag kan «afschrijven» bij een aankoop en waarna er nog een bedrag op de pas kan resteren dan wel dat je nog een bepaald bedrag moet bijbetalen. Hoe is de huidige regelgeving daarop van toepassing c.q. waar valt deze vorm onder?

##### *Telefoonkaarten*

De leden van de CDA-fractie vragen of een standaard beltegoedkaart (code) van een bepaalde provider die gebruikt kan worden om mee te bellen, te internetten, te smsen, te mmsen en dergelijke, kwalificeert als een single purpose voucher of als een multi purpose voucher.

### *1.5. Handhavings- en uitvoeringsaspecten, administratieve lasten, consultatie, personele en budgettaire aspecten*

#### *Algemeen*

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij het bedrijfsleven er nog zorgen bestaan dat de toepassing van de btw-regels voor veel sectoren complex zullen blijven, vanwege de grote, nog steeds toenemende diversiteit aan vouchers, waarbij vaak meerdere partijen een rol spelen. Deze leden vragen wat de oplossing daarvoor zou zijn geweest? Hoe wordt tegemoet gekomen aan deze zorgen van het bedrijfsleven? Waarom is daar niet een oplossing voor gezocht in het eerdere traject? Hoe wordt dat gemonitord in de komende jaren? Is een evaluatie uiterlijk op 31 december 2022 dan niet vrij laat?

De leden van de D66-fractie verwelkomen dat het bedrijfsleven zal worden betrokken bij de totstandkoming van nieuwe, en de aanpassing van bestaande, uitvoeringsregelingen. Deze leden vragen wat de gevolgen voor de uitvoeringskosten en administratieve lasten van het wetsvoorstel voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) zullen zijn en in hoeverre het mkb zal worden geïnformeerd en ondersteund om de uitvoeringskosten en lasten voor het mkb te minimaliseren.

#### *Handhavings- en uitvoeringsaspecten*

De regering geeft aan dat de Belastingdienst geen eenmalige of structurele uitvoeringskosten hoeft te maken ter uitvoering van het wetsvoorstel. Zijn er wel andere uitvoeringsaspecten voor de Belastingdienst anders dan de kosten, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Heeft de regering overwogen het wetsvoorstel al in 2018 in werking te laten treden en waarom is daar niet voor gekozen? Verwacht de regering anticipatie-effecten doordat verkopers van single purpose vouchers voor 2019 willen verkopen of doordat zij de verkoop juist tot na 2018 willen uitstellen om de kosten in aftrek te brengen? De voorgenoemde leden vragen de regering tevens of er single purpose vouchers kunnen zijn die in het geheel onbelast blijven, omdat de verkoop voor 1 januari 2019 heeft plaatsgevonden en de inwisseling na 1 januari 2019 plaatsvindt?

#### *Consultatie bedrijfsleven*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is er geen specifieke consultatieronde is geweest over deze implementatiewet. Wat zijn de gevolgen voor het bedrijfsleven als het gaat om de administratieve lasten, nalevingskosten, etc.?

#### *Budgettaire effecten*

Mogen de leden van de VVD-fractie uit de paragraaf budgettaire effecten afleiden dat deze regelgeving niet leidt tot structureel hogere belastinginkomsten? Hoe kan dat als een btw-vrijstelling voor bijvoorbeeld boekenbonnen, cadeaubonnen, etc. verdwijnt? Hoe is dit te rijmen met het feit dat een van de doelen van dit wetsvoorstel het tegengaan van belastingontwijking (onbelaste vouchers vanwege mismatches tussen de wetgevingen van de lidstaten) is?

De regering geeft aan dat het wetsvoorstel leidt tot een eenmalige extra btw-opbrengst van 5 miljoen euro in het jaar 2019. Dit komt doordat de heffing over single purpose vouchers naar voren wordt gehaald. Kan de regering aangeven of dit ook leidt tot een lagere opbrengst in latere jaren, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is hierbij ook meegenomen dat de

kosten van vouchers nu voor aftrek in aanmerking komen, terwijl zij eerder niet aftrekbaar waren? Of zijn deze kosten zo laag dat ze geen effect hebben op de raming?

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de niet-uniforme behandeling van btw-vouchers leidt tot dubbele belasting en niet-belasting. Deze leden vragen de regering aan te geven in hoeverre er op dit moment sprake is van dubbele belasting en niet-belasting. Zij vragen de regering wat de budgettaire gevolgen zijn van het voorkomen van dubbele belasting en niet-belasting. Ook lezen deze leden dat het wetsvoorstel leidt tot een eenmalige extra btw-opbrengst van 5 miljoen euro in het jaar 2019, omdat een deel van de vouchers als voucher voor enkelvoudig gebruik zal kwalificeren en daardoor belast zal worden op het moment van verkoop in plaats van op het moment van gebruik. Deze leden vragen of de extra btw-opbrengst van 5 miljoen euro in het jaar 2019 ertoe zal leiden dat de btw-opbrengsten in de periode na 2019 opgeteld 5 miljoen euro lager zullen zijn.

## **II. TOELICHTING OP DE ARTIKELEN**

### *Artikel I, onderdeel A (artikel 2a)*

De leden van de VVD-fractie merken op dat vouchers of waardebonnen die recht geven op korting bij de aankoop niet vallen onder de definitie. Dit is een wijziging ten opzichte van de ontwerprichtlijn. Waarom is hiervoor gekozen? In hoeverre leidt dit nog tot onduidelijkheden?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het gemaakte onderscheid tussen reguliere «vouchers» en «kortingvouchers» belastingontwijking niet in de hand werkt. Kwalificeert elke voucher waarbij een bijbetaling geschiedt als «kortingsvoucher»? Kan bijvoorbeeld btw op de voucher ontweken worden door een voucher aan te bieden waarbij de koper slechts een symbolische prijs (zoals 1 cent) voor het aangeboden goed betaalt?

De leden van de D66-fractie nemen waar dat er bij bepaalde vouchers geen wisselgeld wordt uitgekeerd wanneer de waarde van de voucher meer bedraagt dan de prijs van de goederenlevering of dienstverrichting. Deze leden vragen op welke wijze dit van invloed is op btw-behandeling van vouchers.

## **OVERIG**

Het Register Belastingadviseurs heeft op 29 augustus 2017 een reactie gestuurd op het wetsvoorstel btw-behandeling van vouchers. De leden van de VVD-fractie willen graag een reactie van de regering ontvangen op de daarin aangekaarte punten.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,  
Bartman