

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2279

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2017

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

Fiche: Verordening Een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) (Kamerstuk 34 646, nr. 2)

Fiche: Europees actieplan tegen (reis)documentenfraude (Kamerstuk 22 112, nr. 2278)

Fiche: Richtlijn en verordening Modernisering van de btw voor grensoverschrijdende e-commerce

Fiche: Wijziging btw-richtlijn op het gebied van btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften (Kamerstuk 22 112, nr. 2280)

Fiche: Verordening tot invoering van een Europees kader voor herstel en afwikkeling van centrale tegenpartijen (Kamerstuk 22 112, nr. 2281)

Fiche: Herziening richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen (Kamerstuk 22 112, nr. 2282)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Richtlijn en verordening Modernisering van de btw voor grensoverschrijdende e-commerce

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
 - Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen
 - Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
1 december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2016) 755
COM (2016) 756
COM (2016) 757
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020464889&uri=COM:2016:755:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020464889&uri=COM:2016:756:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020464889&uri=COM:2016:757:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020404650&uri=SWD:2016:379:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD (2016) 379
- 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 richtlijnvoorstel is onderdeel van een pakket maatregelen op het gebied van de btw in het kader van de Digitale interne markt. Deze strategie biedt bedrijven mogelijkheden om gemakkelijker binnen de interne markt te opereren. Het voorstel is dan ook een belangrijke stap in de realisatie van een digitale interne markt in de EU. De verschillende nationale btw-stelsels zijn voor Europese ondernemers een belemmering om de interne markt te betreden of om daar te groeien. De Commissie stelt daarom maatregelen voor op het gebied van modernisering en vereenvoudiging van de btw voor grensoverschrijdende e-commerce en de aanpak van een concurrentienadeel voor EU leveranciers.

De belangrijkste vereenvoudiging betreft het verbeteren en uitbreiden van de huidige Mini-One-Stop-Shop (MOSS). Deze MOSS is per 1 januari 2015 voor digitale diensten geïntroduceerd en maakt het voor ondernemers die Business-to-Consumer (B2C) digitale diensten (telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten) verrichten aan Europese consumenten, mogelijk om zich voor de btw in enkel één lidstaat te registreren. Vanuit daar kunnen zij btw afdragen over hun gehele EU-omzet. Regel is namelijk dat over digitale diensten btw verschuldigd is in het land van de afnemer. Door de MOSS hoeven zij zich voor de btw-afdracht niet in alle lidstaten, waar hun particuliere afnemers zitten, te registreren; dat bespaart hen aanzienlijke administratieve lasten.

Verbeteringen huidige btw-regelgeving voor digitale diensten

Uit de eerste ervaringen is een aantal verbeterpunten voortgekomen. De EC biedt hiervoor oplossingen in het richtlijnvoorstel. Zo wordt voorgesteld om het huidige systeem te verbeteren door onder andere het invoeren van een EU-omzetgrens van 10.000 euro voor in de EU gevestigde ondernemers. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar van kleinere ondernemers, die grensoverschrijdende digitale diensten verrichten. Zij hoeven zich met de invoering van deze grens voor omzet uit andere EU lidstaten onder de 10.000 euro niet meer te registreren voor de MOSS, maar alleen het btw-tarief van hun vestigingsland in rekening te brengen. Dit betekent dat zij enkel een binnenlandse aangifte hoeven in te dienen in plaats van btw-afdracht in het land waar de afnemer is gevestigd. Deze omzetgrens is bedoeld als vereenvoudiging voor en stimulering van micro-ondernemers in de EU die grensoverschrijdende e-commerce prestaties willen leveren. Daarnaast worden enkele andere versimpelingen voorgesteld (o.a. met betrekking tot het aantonen van de plaats van dienst en de administratieve vereisten). Het streven is om deze verbeteringen met ingang van 1 januari 2018 in werking te laten treden.

Uitbreiding MOSS en afschaffing vrijstelling kleine zendingen

Naast verbetering van het huidige systeem wil de EC de MOSS per 1 januari 2021 verder uitbreiden naar andere B2C diensten en naar intracommunautaire afstandsverkopen van goederen. Voor de afstandsverkopen worden de huidige drempelbedragen, die per lidstaat verschillen, afgeschaft en vervangen door één omzetgrens van 10.000 euro. Hiermee moeten de lasten van ondernemers worden teruggedrongen en de naleving door ondernemers toenemen.

Voor leveranciers uit derde landen komt er een einde aan de btw-vrijstelling op leveringen van goederen aan Europese consumenten met een waarde van maximaal 22 euro. Met de afschaffing van deze vrijstelling wordt een level playing field gecreëerd, aangezien EU-verkopers niet langer benadeeld worden omdat zij wel btw moesten afdragen voor goederen met een waarde onder de 22 euro. Om de btw-afdracht door niet EU-ondernemers te vergemakkelijken, wordt hen de mogelijkheid geboden om van de MOSS gebruik te maken bij afstandsverkopen van buiten de EU van goederen met een waarde van maximaal 150 euro. Ter voorkoming van dubbele heffing wordt de invoer bij opgaaf van een geldig btw-nummer dan niet belast met btw. Voor goederen waarbij geen gebruik wordt gemaakt van deze regeling worden vereenvoudigingsvoorstellen voor het aangeven en betalen van btw bij invoer gedaan.

Om de voorstellen succesvol te laten zijn, dient ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lidstaten goed geregeld te worden. De EC doet derhalve ook op dit gebied enkele voorstellen. Zo stelt de EC voor

om de btw-audit door het «thuisland» van de ondernemer (waar deze gevestigd is) te laten plaatsvinden, in plaats van iedere lidstaat waaraan geleverd wordt. Verder krijgen lidstaten van identificatie het permanente recht om 5% van de jaarlijkse btw-afdracht aan andere lidstaten voor zichzelf te houden. Dit is bedoeld ter compensatie van gemaakte IT-kosten en andere kosten voor het toezicht op naleving van de regels en juiste btw-afdracht. Bovendien volgt uit het voorstel een overdracht van de bevoegdheden op het gebied van inning, administratieve voorwaarden en audit door de lidstaat van consumptie naar de lidstaat waar de leverancier is geregistreerd voor de MOSS.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling gaat de Commissie in op het basisscenario (optie 1 – handhaven huidige situatie), vijf beleidsopties en de effecten van deze opties. Optie 2 gaat uit van het afschaffen van de drempels voor afstandsverkopen en het afschaffen van de btw-vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen van niet-EU-leveranciers. Optie 3 voegt daar de invoering van een gemeenschappelijke EU-brede btw-drempel voor afstandsverkopen van goederen en elektronische diensten aan toe. Optie 4 plaatst daar bovenop de uitbreiding van de MOSS tot andere diensten en tot afstandsverkopen van goederen (goederen van buiten de EU enkel indien de waarde onder de 150 euro ligt). Optie 5 voegt daar de administratieve vereenvoudigingsmaatregelen (thuisstaatregels) aan toe. Optie 6 gaat uit van optie 4 met geharmoniseerde EU-regels. De Commissie geeft de voorkeur aan optie 5, omdat hiermee de doelstellingen het beste worden bereikt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland ondersteunt het uitgangspunt om btw-verplichtingen voor grensoverschrijdende e-commerce te moderniseren en te vereenvoudigen. Hierbij is het belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de gevolgen hiervan voor het gehele bedrijfsleven. Het kabinet beoordeelt voorstellen ook op de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en de Douane. Het kabinet steunt ook de doelstellingen van de digitale interne markt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt het voorstel op hoofdlijnen. Op dit moment zijn er echter nog wel de nodige zorgen over de gevolgen voor de uitvoering. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat het huidige btw-stelsel voor intra-EU e-commerce complex en duur is, zowel voor lidstaten als voor bedrijven. De huidige regelgeving is een belemmering voor ondernemers en werkt fraude in de hand. Lidstaten lopen als gevolg daarvan btw-inkomsten mis. De uitbreiding en verbetering van de MOSS en de invoering van een drempel, maken de btw-verplichtingen minder complex. Zo hoeven ondernemers die grensoverschrijdend leveren aan Europese particulieren zich door de uitbreiding van de MOSS niet meer overal te registreren. Tegelijkertijd worden ook kleine ondernemers tegemoet gekomen, doordat zij niet verplicht zijn zich te registreren voor de MOSS, zolang hun jaarlijkse omzet uit andere EU lidstaten niet hoger is dan 10.000 euro. Deze ondernemers kunnen dan zowel ter zake van de binnenlandse als de intra-EU prestaties het btw-tarief van hun land van vestiging in rekening brengen.

Verder wordt door een EU-brede afschaffing van de btw-vrijstelling op leveringen van goederen uit derde landen (met een waarde van maximaal 22 euro) een einde gemaakt aan de concurrentievervalsing tussen Europese en niet-Europese ondernemers. Het voorstel zorgt er voor dat de btw niet langer meer een belemmering is voor Europese ondernemers en de naleving door ondernemers toeneemt. In dit kader is nog onvoldoende helder wat de gevolgen van dit voorstel zijn voor de uitvoeringspraktijk en -lasten voor de Douane, Belastingdienst en voor de post- en koeriersbedrijven. De uitvoerbaarheid en handhavingsmogelijkheden voor zowel de Belastingdienst als de Douane zijn dan ook een cruciaal aandachtsgebied, waarnaar nog onderzoek plaatsvindt, onder andere waar het gaat om de positie van niet-EU-ondernemers in het MOSS-systeem, de vereenvoudigde invoerprocedure, de verdergaande samenwerking tussen lidstaten bij de uitvoering van de MOSS en de positie van de intermediair.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan over het algemeen net als Nederland positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel om de btw-regelgeving over e-commerce te moderniseren en te vereenvoudigen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid:

De Europese Unie heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de indirecte belastingen. Dit voorstel is gebaseerd op 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.

b) Subsidiariteit:

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit, omdat lidstaten op basis van de btw-richtlijn niet de mogelijkheid hebben om bepalingen over de btw voor grensoverschrijdende e-commerce te moderniseren en te vereenvoudigen. Een richtlijnwijziging is noodzakelijk en kan niet worden bewerkstelligd door de lidstaten zelf. Dit moet op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit:

Het voorstel wordt door Nederland in beginsel positief beoordeeld op proportionaliteit, omdat het voorstel in juiste verhouding lijkt te staan tot het te bereiken doel. Het voorstel zorgt er voor dat de btw niet langer meer een grote belemmering is voor Europese ondernemers en de naleving door ondernemers toeneemt. Het voorstel is proportioneel vanwege het invoeren van een EU-omzetgrens van 10.000 Euro voor in de EU gevestigde ondernemers. Daarmee wordt kleine ondernemers tegemoet gekomen. Voor een definitieve positieve beoordeling zijn de uitkomsten van de uitvoeringstoets 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 Europese 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 verschuiving van belastingplicht tussen de lidstaten. Nederland kent nu namelijk in vergelijking met andere lidstaten een relatief hoge grens waardoor bij harmonisatie van de grenzen meer aan btw in Nederland zal moeten worden afgedragen. De lastendruk van Nederlandse belastingplichtigen wijzigt echter niet waarmee het effect niet relevant is voor het lastenkader. Het afschaffen van de btw-vrijstelling voor de levering van goederen onder de 22 euro aan consumenten leidt wel tot een lastenrelevante budgettaire opbrengst. Naar verwachting bedraagt deze opbrengst enkele tientallen miljoenen euro's per 2021. 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

Voor zover het intra-EU transacties betreft, zal het voorstel leiden tot minder administratieve lasten voor bedrijven. De Europese Commissie verwacht dat het voorstel de btw-nalevingskosten voor het EU-bedrijfsleven vanaf 2021 met 2,3 miljard euro per jaar zal verlagen. Waar het goederenstromen uit derde landen betreft, zijn de precieze financiële consequenties (incl. personele) voor post- en koeriersbedrijven nog onvoldoende duidelijk. In vrijwel alle gevallen doet het post- of koeriersbedrijf dat het transport uitvoert immers de aangifte bij de Douane. Burgers zullen btw moeten betalen over alle goederen die zij van buiten de EU invoeren, omdat de tot nu toe geldende btw-vrijstelling voor goederen met een waarde onder de 22 euro, door het voorstel wordt afgeschaft. De afhandelingskosten die post- en koeriersbedrijven doorberekenen aan de klant, kunnen onevenredig hoog uitpakken ten opzichte van de prijs van het aangeschafte artikel.

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

De regeldruk zal, zoals hierboven ook aangegeven, voor zover het intra-EU transacties door EU-ondernemers betreft afnemen. Waar het goederenstromen uit derde landen betreft, waarbij de post- en koeriersdiensten het transport en de douaneaangifte verzorgen, lijkt er wel degelijk sprake van een toename van administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De concurrentiekracht van de EU zal vergroten, doordat met de afschaffing van de 22 euro grens een gelijk speelveld wordt gecreëerd. De uitbreiding van de MOSS maakt het voor ondernemingen eenvoudiger om grensoverschrijdend zaken te doen.

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

In het voorstel voor een verordening wordt voorgesteld om de Commissie de uitvoeringsbevoegdheden te verlenen die nodig zijn om te bepalen welke gegevens in aanmerking moeten worden genomen bij de uitwisseling van inlichtingen tussen belastingplichtigen en lidstaten of tussen lidstaten onderling, alsook de technische middelen voor de indiening of doorgifte van deze inlichtingen.

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

Voorgesteld wordt dat een deel van de voorgestelde maatregelen op 1 januari 2018 van kracht wordt en het andere deel op 1 januari 2021. Beide data lijken Nederland erg krap, aangezien voor de uitbreiding van de MOSS verschillende systemen van zowel de Belastingdienst als de Douane moeten worden aangepast. Het noemen van een exacte datum waarop de maatregelen van kracht worden is daarom niet wenselijk, het zou beter zijn te spreken van een implementatietermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Geen evaluatie voorzien.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het volledig in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen is op zo een korte termijn niet mogelijk, maar uit de eerste analyses blijkt dat de richtlijnvoorstellen van de Commissie een forse impact zullen hebben op de uitvoering en handhaving 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 na het wegvallen van de btw-vrijstelling de neiging kan blijven bestaan om de waarde van zendingen lager aan te geven dan de werkelijke douanewaarde, zowel voor btw als invoerrechten. Bovendien zal sprake zijn van een toename van het aantal aangiftes en dus consequenties hebben voor de uitvoering door de Douane.

Verder is Nederland een land waar potentieel naast Nederlandse ook veel buitenlandse (EU en niet EU) bedrijven van de MOSS gebruik gaan maken, dit blijkt uit de recentelijk opgedane ervaringen met de huidige MOSS voor B2C digitale diensten. De verwachting is daarom dat de voorstellen inzake het administratieve toezicht een belangrijke impact zullen hebben op het huidige handhavingsproces van de belastingdienst. Door deze voorstellen zal de handhavingscapaciteit van de Belastingdienst mogelijk op verzoek meer moeten worden ingezet voor andere EU-lidstaten. Met het oog op een versterkte samenwerking en een betere naleving, wordt daarom door de Europese Commissie voorgesteld om

een permanent mechanisme te introduceren, waarmee de lidstaat van identificatie gecompenseerd wordt voor de uitvoeringskosten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.