

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1173

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 februari 2023

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 28 november 2022 over het rapport «Btw op grensoverschrijdende digitale diensten; Handhaving door de Belastingdienst» (Kamerstuk 31 066, nr. 442).

De vragen en opmerkingen zijn op 16 november 2022 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 23 februari 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Kling

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Inleiding

Hierbij bied ik uw Kamer de antwoorden aan op de vragen van 15 november jl. van de leden van de fracties van de VVD, D66, de PVV en het CDA aangaande het Rapport «Btw op grensoverschrijdende digitale diensten; Handhaving door de Belastingdienst» van de President van de Algemene Rekenkamer (ARK). Ik zal deze vragen hieronder beantwoorden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel (buitenlandse) bedrijven voor Nederland hebben gekozen als loketland en hoe zich dit verhoudt tot andere EU-landen. Ook vragen zij wat de (economische) voordelen voor landen zijn om als loketland te dienen.

Per 2 december 2022 hebben 16.861 bedrijven Nederland als loketland gekozen. Alleen Duitsland heeft als loketland meer bedrijven geregistreerd. In totaal zijn er ruim 130.000 bedrijven geregistreerd in de EU. Het kiezen van Nederland als loketland heeft als voordeel dat men in eerste instantie met de Nederlandse Belastingdienst te maken heeft. Dit in relatie met het feit dat Nederland een belangrijk invoer-/ doorvoer land is voor de rest van Europa kan een voordeel zijn om vervolgens ook Nederland als loketland te kiezen. Daarnaast is het voor de Belastingdienst eenvoudiger om een belastingcontrole in Nederland in te stellen dan bij een belastingplichtige die zich een ander loketland heeft gevestigd.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Ook vragen zij naar de huidige stand van zaken ten aanzien van het One-Stop Shop-systeem (OSS) met betrekking tot het verbeterproces. Ook de leden van de fractie van D66 verzoeken een toelichting op welke maatregelen zijn genomen om de door de ARK geconstateerde tekortkomingen te adresseren.

De Algemene Rekenkamer heeft op drie aspecten aanbevelingen gedaan.

In algemene zin zijn de aanbevelingen meegenomen in de hoofdpodracht inzake de programma -realisatie en -implementatie EU btw e-commerce. Specifiek zijn de aanbevelingen als volgt ingevuld:

- *Aanbeveling 1: Zorg vanuit de positie van Nederland als lidstaat van verbruik voor een gestructureerde inrichting van handhaving en toetsing op btw-verplichtingen bij grensoverschrijdende digitale dienstverlening.*
Invulling: In relatie tot het EU btw-éénloketsysteem zijn, met medewerking van de uitvoeringsdirecties, handhavingsplannen over 2021 en 2022 opgesteld, dit in opvolging van het handhavingsplan 2019 voor MOSS (Mini One Stop Shop). De komende periode wordt invulling gegeven aan een planning en control-cyclus om de leerervaringen vanuit de praktijk terug te vertalen naar een nieuwe versie van het handhavingsplan.
- *Aanbeveling 2: Zet de initiatieven van de Belastingdienst door om de minimale functionaliteit van het MOSS-systeem aan te vullen, zodat een volwaardig systeem ontstaat dat eveneens de voorzienbare forse toename van het aangiftevolumen aankan. Zorg ervoor dat daarbij (op termijn) de aansluiting op de IT-ontwerpprincipes van de Belastingdienst wordt gerealiseerd.*
Invulling: Dit heeft deels invulling gekregen in de tijdelijke voorziening. In de toekomstbestendige voorziening zullen uiterlijk december 2023

alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Dit is ook het moment waarop de tijdelijke voorziening wordt vervangen door de toekomstbestendige voorziening.

- ***Aanbeveling 3:** Neem initiatieven om de internationale samenwerking met buitenlandse belastingautoriteiten te verbeteren ten behoeve van de handhaving van btw-verplichtingen bij grensoverschrijdende digitale dienstverlening.*

Invulling: Vanuit het programma zijn diverse initiatieven ondernomen om het overleg inzake het EU btw-éénloketsysteem zowel in Benelux-verband als op EU-niveau verder te brengen. Zo zijn de ervaringen vanuit Nederland met het matchingproces gedeeld binnen het Standing Committee for Information Technology (SCIT) en het Standing Committee on Administrative Cooperation (SCAC)-overleg en is (in samenwerking met de Douane) in Benelux-verband een presentatie over de ervaringen gegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen of er een beeld is van eventuele inkomstenderving vanwege de tekortkomingen in het (M)OSS-systeem voor de periode 2015–2022 voor Nederland. Ook de leden van de fracties van D66 en CDA vragen hiernaar.

Bij de beantwoording van de vraag is de context van de onderliggende regeling van belang. Deelname aan het éénloketsysteem (One-Stop-Shop) is op basis van vrijwilligheid en ondersteunt ondernemers in het voldoen aan de (EU-brede) btw-verplichtingen op de onderliggende grensoverschrijdende transacties. De regeling draagt vanuit zijn aard maximaal bij aan compliant gedrag door de betreffende ondernemers. Binnen het éénloketsysteem dient de ondernemer periodiek een melding in gevolgd door de afdracht van de btw. Melding en betaling dienen in evenwicht te zijn. Indien een betaling ontvangen wordt, terwijl de bijbehorende melding niet of niet volledig is verwerkt, dan fungeert de ontvangen betaling als signaal waarna herstelacties in gang gezet kunnen worden. Door de aard van dit systeem is inkomstenderving minimaal aan de orde. Er is eerder sprake van inkomstenderving (concreet: niet afdragen van btw) wanneer een ondernemer de btw-verplichting op de onderliggende transacties niet onderkent of bewust niet naleeft. In beide gevallen zal registratie in Nederland (bij levering aan Nederlandse consumenten) als btw-plichtige ondernemer niet worden gedaan (ook wel geduid als «onbekend ondernemerschap»). Dat aspect is onderwerp van aandacht vanuit de handhaving door het Kennis en Expertisecentrum Buitenland (ook wel bekend als het «OB-buitenland-proces»).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het verbeterproces van het OSS-systeem zich verhoudt tot de eerdere tekortkomingen van het MOSS-systeem. Ook vragen zij waarin dit noodspoor verschilt van de structurele aanpak van het OSS-systeem en welke problemen in het IV-portfolio (Informatievoorziening) deze noodgreep nodig maakte.

De toekomstbestendige voorziening voldoet aan de concerns Belastingdienst en de domeinarchitectuur (DA) Omzetbelasting. De aanbevelingen van de ARK en de Europese Rekenkamer (ERK) worden met de toekomstbestendige voorziening ook gerealiseerd. Het oude MOSS-systeem was niet schaalbaar en aanpasbaar om de nieuwe functionele eisen erin te verwerken. Dit betekende concreet de noodzaak tot het bouwen van een nieuw systeem en daarmee het stoppen van het aanpassen van het oude MOSS-systeem. Het bouwen van een nieuw systeem legt een grotere claim op het IV-portfolio. U bent hierover

geïnformeerd bij de uitvoeringstoets bij het wetgevingspakket EU btw e-commerce¹.

De leden van de fractie van D66 vragen tot op welke hoogte de geconstateerde tekortkomingen in het rapport in 2018 al zijn verholpen, voor Nederland als land van registratie en land van gebruik.

De tekortkomingen zijn bij benadering voor de helft verwerkt in de tijdelijke voorziening om aan de minimale vereisten te voldoen om de regeling tijdelijk te kunnen uitvoeren. Eind 2023 zijn alle tekortkomingen in geheel verwerkt als de toekomstbestendige voorziening in productie staat.

De leden van de D66-fractie vragen of de Staatssecretaris soortgelijke implementatieproblemen in andere EU-lidstaten ziet. Deze leden merken op dat het lijkt dat het Europese onderhandelingsresultaat in de praktijk niet binnen de gestelde termijnen op een optimale manier uitvoerbaar bleek. Op welke manier is het belang van de uitvoering geborgd binnen het Europese onderhandelingscircuit? In dat licht, welke lessen heeft de Staatssecretaris uit deze casus getrokken en (hoe) is het proces beter ingericht om herhaling te voorkomen?

Wat betreft de implementatieproblemen in andere lidstaten was Duitsland de laatste EU-lidstaat die niet toegezegd had, maar meldde ook dat ze voor 1 juli 2021 gereed zouden zijn. Nederland was daarmee de enige EU-lidstaat die het niet zou halen. Versnelling was dientengevolge door middel van een tijdelijke voorziening noodzakelijk.

Voor wat betreft deel twee van de vraag: De Belastingdienst beoogt bij het maken van keuzes en prioritering voorspelbaarder en transparanter te worden. Daarom is het IV-portfolio verder doorontwikkeld, zodat er een inzichtelijk meerjarig portfolio met een horizon van vijf jaar tot stand is gekomen. Doel van dit meerjarig portfolio is om op basis van prioriteiten de noodzakelijke initiatieven op het gebied van wetgeving, modernisering en vernieuwing te plannen in de tijd, rekening houdend met de beschikbare capaciteit, budget en onderlinge afhankelijkheden. Omdat de gevraagde hoeveelheid capaciteit bij veranderingen of onverwachte gebeurtenissen altijd groter is dan de beschikbare capaciteit (budget en mensen) en omdat niet alles tegelijk kan, worden in het portfolioproces prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt. Met een meerjarig portfolio worden deze keuzes beter inzichtelijk. Ook wordt ernaar gestreefd dat bij implementatie van ingrijpende EU wetgeving de functionele en technische specificaties twee jaar voor de wettelijke implementatiedatum stabiel zijn en er geen toevoegingen nadien worden gedaan in vertaling naar nationale wetgeving. Tot slot is het een ontwikkeling om grote implementatieprojecten zoveel mogelijk in delen op te knippen en geleidelijk op te leveren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

In reactie op het rapport heeft de Staatssecretaris in 2018 aangegeven dat de Nederlandse Belastingdienst (in de drie daarvoor voorafgaande jaren) bijna 1 miljard euro heeft ontvangen en overgemaakt aan andere EU-lidstaten na inhouding van de wettelijke retentie en dat Nederland als lidstaat 0,3 miljard euro heeft ontvangen vanuit andere EU-lidstaten. De leden van de PVV-fractie vragen om een actualisatie van deze cijfers en een nadere toelichting.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 35 527, nr. 3

De Belastingdienst heeft over de jaren 2016 t/m 2021 de volgende bedragen ontvangen en overgemaakt naar andere EU-lidstaten en daarbij de genoemde retentie ingehouden (en verantwoord als ontvangst OB):

Inning MSID ¹ EUR	2016	2017	2018	2019	2020	2021
OB-Retentie	89.692.174	72.243.007	86.977.961	26.982.098	34.762	371
OB-MSID	238.536.694	356.255.454	542.855.325	853.984.545	1.272.667.537	1.597.980.612

¹ MSID staat voor Member State of Identification

Nederland heeft over de jaren 2016 t/m 2021 per saldo de volgende bedragen ontvangen, waarbij de genoemde retentie is ingehouden door de EU lidstaten:

Inning MCON ¹ EUR	2016	2017	2018	2019	2020	2021
OB-MCON	113.082.156	148.119.829	305.238.734	254.678.414	294.047.122	401.637.806
OB-Retentie MCON			-118.907.055	-14.403.180	-4.241	-4.968
Eindtotaal	113.082.156	148.119.829	186.331.679	240.275.234	294.042.881	401.632.838

¹ MCON staat voor Member State of Consumption

In de jaren 2016 en 2017 is in situaties waar Nederland het land van consumptie was, de informatie over de retentie die door andere lidstaten werd ingehouden niet correct aangeleverd door de andere lidstaten. Daarom is die retentie niet te onderscheiden in deze tabel.

De retentieregeling is komen te vervallen met ingang van 2019. In de fiscale jaren 2015 tot en met 2018 werd voor de regeling inzake grensoverschrijdende digitale diensten retentie ingehouden. Daarna kon alleen nog retentie worden ingehouden op betalingen bestemd voor deze oude fiscale jaren. Dat is ook de reden dat de retentieopbrengst in 2019 nog best hoog is. Dit betreft de meldingen en betalingen over het vierde kwartaal van 2018, die daarna zijn afgerond.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom het niet gelukt is om de beoogde uitbreiding van MOSS naar (OSS) in 2021 tijdig, betrouwbaar en correct door een geautomatiseerd transactiesysteem op te leveren.

Dit heeft te maken met prioritering in het IV-portfolio. Vanwege de complexiteit van de nieuwe regelgeving en het verouderde IT-landschap moest een geheel nieuw systeem worden gebouwd om te voldoen aan de EU btw e-commerce regelgeving. Het IV-portfolio is vol, daarom moet er bij nieuwe initiatieven en onverwachte gebeurtenissen altijd worden geherprioriteerd. Omdat in dit geval de prioritering van een onverwachte gebeurtenis niet op tijd gerealiseerd kon worden is besloten eerst een tijdelijke voorziening te realiseren zodat de Belastingdienst ondernemers en lidstaten tijdig kon faciliteren. De Belastingdienst beoogt met het meerjarig portfolio bij het maken van keuzes en prioritering voorspelbaarder en transparanter te worden.

De leden van de PVV-fractie vragen op welke punten het «tijdelijke noodspoor» afwijkt van de meer structurele vormgeving van het OSS-systeem, wat het oorspronkelijke beoogde budget was, wat de budgetoverschrijding tot op heden is en in hoeverre het «tijdelijke noodspoor» nog immer tijdelijk is.

Het dienstverleningsniveau in de tijdelijke voorziening (tijdelijke noodspoor) is lager dan bij de toekomstbestendige voorziening. Het

bedrijfsleven heeft in de tijdelijke voorziening geen mogelijkheid via een system-to-system koppeling hun meldingen (aangiftes) aan te leveren. De kans op verstoringen als gevolg van minder controles aan de voorkant is groter en de oplostijden langer omdat beheer- en productiebesturingsfunctionaliteiten van lager niveau zijn dan bij de toekomstbestendige voorziening. In de tijdelijke voorziening zijn er ook minder geautomatiseerde waarborgen om de datakwaliteit op orde te houden.

Een noodspoor kan voorkomen worden door te voorzien in tijdige en stabiele functionele en technische specificaties in combinatie met een meerjarig portfolio. Door een meerjarig portfolio kunnen de schaarse mensen en middelen op tijd geworven, opgeleid en beschikbaar worden gesteld.

Er is geen budgetoverschrijding geweest. De tijdelijke voorziening wordt uiterlijk december 2023 vervangen door de toekomstbestendige voorziening.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

In het Bureau ICT-toetsing (BIT) advies werd geconstateerd dat het op zich liep, maar dat er wel ruimte was voor verbetering. Kan de Staatssecretaris eerst aangeven hoe het nu staat met de uitvoering van de OSS voor de btw, of de douane en Belastingdienst daarmee nu meer op orde zijn en waar op dit moment knelpunten zitten?

Ik heb in mijn bestuurlijke reactie op het BIT-advies in december 2021 de voorziene acties van de Belastingdienst toegelicht. De domeinarchitectuur is herijkt, extern getoetst en geschikt bevonden. Op een paar punten is de domeinarchitectuur aangescherpt.

Aanscherping van de domeinarchitectuur betreft de volgende keuzes: (1) in plaats van generieke applicaties die alle OB-regelingen zouden ondersteunen, wordt voor een aantal processen ingezet op regeling-specifieke applicaties, (2) technologie voor bedrijfsregel-management wordt toegepast om aanpassingen sneller mogelijk te maken, en (3) de toepassing van de ontwikkelaanpak Normalised Systems is beperkt. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze architectuurkeuzes van toepassing zijn waar de Belastingdienst de modernisering van het OB-landschap vormgeeft door middel van zelfbouw. Inmiddels is duidelijk dat dat scenario niet de voorkeur geniet: een aanbesteding van een pakketoplossing, te leveren door een marktpartij, wordt voorbereid.

Met betrekking tot de tijdelijke voorziening is de continuïteit van het uitvoeringsproces verstevigd in Q1 2022 en is verdere verbetering doorgezet in Q2 2022. Hiermee worden risico's voor het dienstverleningsniveau en voor de uitvoering gemitigeerd.

Met betrekking tot de toekomstbestendige voorziening hebben de herijking en externe toetsing aangetoond dat deze voldoet aan de domeinarchitectuur, aan de Europese eisen en de toezicht- en beheervereisten. De tijdelijke voorziening voldoet niet aan alle vereisten en versteviging, zoals is geadviseerd in de BIT-toets, en leidt niet tot dit resultaat.

De leden van de CDA-fractie lezen in het ARK rapport van 2018 over de achterstanden in matching van aangiften en betalingen via MOSS en dat de Belastingdienst daarvoor het risico loopt laat te signaleren dat ondernemingen hun btw-aangiften niet (volledig) hebben betaald, en ook dat de Belastingdienst door de achterstanden nog niet is toegekomen aan gestructureerde handhaving. Deze leden zouden graag van de Staatssecretaris horen hoe hij tegen deze conclusies aankijkt in het licht van het

OSS, hoe het daarin staat met matching en handhaving en wat volgens hem de risico's zijn op derving van btw-inkomsten.

In de huidige tijdelijke voorziening is invulling gegeven aan de geautomatiseerde koppeling tussen ontvangen meldingen en betalingen. Bij geconstateerde verschillen (uitval) wordt een heffingsproces opgestart.

Inmiddels worden er ook al ervaringen opgedaan met de handhaving binnen de nieuwe situatie, waaronder het matchingsproces binnen de Invoerregeling. Belangrijk notie daarbij is dat het EU btw-éénloketsysteem een vrijwillige regeling is. Vanuit dat karakter wil de Belastingdienst vooral leren van geconstateerde verschillen: wat is de foutoorzaak en hoe kunnen we binnen het proces verbeteren.

De leden van de CDA-fractie lezen ook kritische conclusies bij de MOSS als ICT-project en informatiesysteem van de Belastingdienst. Uitval moet handmatig worden behandeld, het systeem levert geen managementinformatie op en is ontoereikend voor financiële verantwoording, er zijn geen voorzieningen voor risicoanalyse, geen goede aansluiting op de IT-architectuur van de Belastingdienst en budgetoverschrijdingen. Dit zijn wat deze leden betreft serieuze tekortkomingen, en zij vragen zich af of ook sprake is van deze tekortkomingen in het OSS systeem. Ook vragen zij naar een plan van aanpak en de mogelijkheden gezien de beperkte ICT-capaciteit van de Belastingdienst.

De genoemde tekortkomingen komen alleen voor in de tijdelijke voorziening. Met de tijdelijke voorziening zijn deels geautomatiseerde en deels handmatige oplossingen gekozen voor managementinformatie, financiële verantwoording en risicoanalyse met als doel om te voldoen aan de wettelijke implementatiedatum.

Deze handmatige oplossingen zijn niet van toepassing op de toekomstbestendige voorziening. Met deze robuuste oplossing OSS is dit, conform de EU en concern eisen, geautomatiseerd beschikbaar op klant tot klant ketenniveau. De toekomstbestendige voorziening voldoet daarmee aan de concerneisen Belastingdienst, de domeinarchitectuur Omzetbelasting en aan de eisen met betrekking tot managementinformatie, financiële verantwoording en risicoanalyse. De toekomstbestendige voorziening komt uiterlijk december 2023 beschikbaar in productie. De benodigde capaciteit is hiervoor beschikbaar.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd in hoeverre de aanbeveling om de samenwerking tussen lidstaten te verbeteren en hiervoor protocollen op te zetten in het kader van de MOSS ook wordt opgevolgd voor OSS. Zij vrezen dat anders grote gaten kunnen vallen in btw-inkomsten en hierdoor veel ruimte ontstaat voor misbruik. Kan de Staatssecretaris hierop reflecteren? Europa heeft immers een groot btw-gat en graag zien deze leden welke inspanningen worden geleverd dit op te lossen, omdat zij denken dat juist de Europese integratie op e-commerce hierbij kan helpen mits die goed afgestemd en ingevoerd is.

De Europese Commissie doet ieder jaar onderzoek naar het btw-compliance-gat (hierna: btw gat). Het btw-gat is het verschil tussen verwachte en daadwerkelijk geïnde btw van de EU-landen. Dit verschil heeft meerdere oorzaken. Op basis van een oude inschatting door de Europese Commissie werd een kwart van het btw-gat toegerekend aan btw-fraude (waaronder btw-carrouselfraude) en driekwart aan andere oorzaken zoals belastingoptimalisatie, administratieve fouten of faillissementen. De meest recente btw gat rapportage is op 8 december 2022

gepubliceerd². Hierin wordt voor de EU en per lidstaat het btw gat in de periode 2016 – 2020 weergegeven. Het rapport geeft aan dat het btw gat voor de totale EU in 2020 93 miljard euro aan gemiste btw-belastingen bedraagt, zijnde 9,1% van het totaal aan te verwachten btw inkomsten. Dit is nog steeds een aanzienlijk bedrag, maar de dalende trend van de laatste jaren wordt doorgezet. Nederland heeft een relatief klein verschil tussen verwachte en geïnde btw-inkomsten van 2,8% (1,7 miljard euro). Zowel in de EU als in Nederland is het btw-gat de afgelopen jaren teruggebracht, en Nederland mist in vergelijking met andere EU-landen relatief weinig btw-inkomsten. Ik heb u hierover nader geïnformeerd in mijn Kamerbrief van 20 februari 2023 (Kamerstuk 32 140, nr. 147) over de appreciatie van het BTW gap rapport 2022. De aanpak van de Belastingdienst en de FIOD lijkt succesvol. Wel blijft het nodig om de huidige aanpak voort te zetten. Het op peil houden van de beschikbare menskracht voor deze onderzoeken heeft mijn onverdeelde aandacht. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel in de Tweede Kamer (wet implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders) dat specifiek gericht is op de bestrijding van btw-fraude bij e-commerce (online aankopen door particulieren).³ Op basis van dit voorstel worden mogelijke fraudepatronen op basis van betaalgegevens sneller en eenvoudiger gedetecteerd.

² <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/2706ca14-7452-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

³ Kamerstuk 36 231