

Vergaderjaar 2022–2023

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3599**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Ouderschapsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3596)

Fiche: Richtlijn Strafbaarstelling schending van beperkende maatregelen van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3597)

Fiche: Richtlijn materieel insolventierecht (Kamerstuk 22 112, nr. 3598)

Fiche: Richtlijn en verordening betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk

Fiche: Zevende wijziging administratieve samenwerkingsrichtlijn belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3600)

Fiche: Verordening, richtlijn en mededeling wijziging Europees marktinfrastructuurraamwerk (EMIR 3 review) (Kamerstuk 22 112, nr. 3601)

Fiche: Een verordening en richtlijnen voor eenvoudigere en flexibelere regels voor beursnoteringen (mkb-)bedrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 3602)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

# Fiche: Richtlijn en verordening betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk

## 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*  
Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk  
Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*  
december 2022
- c) *Nr. Commissiedocument:*  
COM(2022)701 en COM(2022)703
- d) *EUR-Lex:*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A701%3AFIN>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2022:703:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing:*  
SWD(2022) 393, SEC(2022) 433
- f) *Behandelingstraject Raad:*  
Raad Economische en Financiële zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*  
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*  
Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*  
Eenparigheid
- j) *Rol Europees Parlement:*  
Raadpleging

## 2. Essentie voorstel

### a) *Inhoud voorstel*

De aanleiding voor de voorgestelde richtlijn en verordening (gezien de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn op bepaalde punten aanpassing van de verordening vereisen wordt hierna gezamenlijk naar de voorgestelde richtlijn en verordening verwezen als: het voorstel) is tweeledig. Ten eerste is momenteel sprake van suboptimale btw-inning en controle-methoden. Het btw-gat in Europa (voor 2020 geschat op € 93 miljard) geeft aan wat het totaal aan misgelopen btw-inkomsten is.<sup>1</sup> Een aanzienlijk deel daarvan wordt veroorzaakt door intracommunautaire btw-carrouselfraude (hierbij draagt een ondernemer geen btw af aan de Belastingdienst, terwijl de ondernemer die btw wel in rekening brengt). Binnenlandse btw-fraude en btw-ontduiking, btw-ontwijking, faillissementen, rekenfouten en administratieve fouten vormen andere oorzaken voor het btw-gat. Ten tweede legt het huidige btw-systeem forse administratieve lasten en nalevingskosten op. Een oorzaak hiervoor is dat de 30 jaar oude btw-regels voor grensoverschrijdende handel niet zijn aangepast aan het zakendoen in het digitale tijdperk. Daarom stelt de Commissie voor technologie te gebruiken om administratieve lasten en nalevingskosten te verminderen en tegelijkertijd fraude te bestrijden. Dit resulteert in het voorstel betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk.

<sup>1</sup> Inschatting uit het *VAT Gap report 2022* van de Commissie. [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-gap\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-gap_en)

Het voorstel ziet op (1) de modernisering van de btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie, (2) de aanpak van de uitdagingen van de platformeconomie en, (3) voorkoming van meerdere btw-registraties in de Europese Unie (EU) en verbetering van het éénloketsysteem (OSS, afgeleid van *One Stop Shop*) dat wordt gebruikt om de btw op de verkoop van goederen op afstand vast te stellen en te betalen. Deze onderdelen worden hierna toegelicht.

#### *Modernisering btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie*

Ondernemers zijn naast hun btw-aangifte verplicht om een opgaaf van hun intracommunautaire prestaties te doen. Voorgesteld wordt de verouderde rapportagelijsten te vervangen door een digitaal rapportagesysteem waarmee belastingplichtigen (zowel intracommunautaire leveranciers als afnemers) voortaan de gegevens elektronisch moeten toezenden.<sup>2</sup> De belastingplichtigen moeten de gegevens binnen twee werkdagen na de (beoogde) uitreiking van de factuur aan de Belastingdienst verzenden. De belastingdiensten moeten deze informatie binnen één dag inzenden in het vernieuwde *VAT Information Exchange System* (VIES).

Het voorstel bevat daarnaast de mogelijkheid voor lidstaten om een apart digitaal rapportagesysteem voor binnenlandse transacties in te voeren. Als een lidstaat gebruik maakt van deze optie dient de lidstaat zich te houden aan een uniform regelgevingskader. Lidstaten moeten zorgen voor interoperabiliteit met het eerdergenoemde digitaal rapportagesysteem voor intracommunautaire transacties. Zo worden administratieve lasten als gevolg van verschillende binnenlandse rapportagesystemen verminderd.

In het voorstel wordt elektronisch factureren het uitgangspunt en de papieren factuur de uitzondering. Door elektronisch factureren als uitgangspunt te nemen wordt een belemmering weggenomen voor lidstaten om een digitaal rapportagesysteem in te voeren. Lidstaten behouden wel de mogelijkheid om factureren op papier toe te staan voor zover de facturen niet zien op intracommunautaire transacties. Het format voor elektronische facturen (e-facturen) wordt ook gewijzigd. Daarvoor is de reeds bekende en verplichte vormgeving die geldt voor e-facturering bij overheidsopdrachten het uitgangspunt.<sup>3</sup> De uiterlijke termijn voor uitreiking van de e-facturen is twee werkdagen na het belastbaar feit. Aan de factuurvereisten wordt een aantal aanvullende data-elementen toegevoegd (bijvoorbeeld het IBAN-nummer van de leverancier).

---

<sup>2</sup> Gegevens over intracommunautaire transacties worden uitgewisseld in het huidige *VAT Information Exchange System* (VIES). De Commissie zal een nieuw centraal VIES ontwikkelen, onderhouden, hosten en technisch beheren, terwijl elke lidstaat een nationaal elektronisch systeem ontwikkelt, onderhoudt, host en technisch beheert om onder andere langs digitale weg informatie over intracommunautaire transacties uit te wisselen. VIES moet de ontvangen informatie kunnen opslaan, alsmede kruiselings controleren, samenvoegen en verwerken. De verdere uitwerking hiervan is opgenomen in het wijzigingsvoorstel van verordening Nr. 904/2010 van De Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde.

<sup>3</sup> Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten en Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1870 van de Commissie van 16 oktober 2017 betreffende de bekendmaking van de referentie van de Europese norm voor elektronische facturering en de lijst van syntaxen overeenkomstig Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad.

## *Btw-behandeling van de platformeconomie*

Het voorstel bevat een nieuwe regeling ten aanzien van twee diensten: het verrichten van personenvervoer en de kortlopende verhuur van accommodatie.<sup>4</sup> Het doel hiervan is om een ongelijkheid weg te nemen die in deze sectoren is ontstaan door de platformeconomie. Particulieren (niet-btw-ondernemers) en kleine ondernemers die via platforms diensten verlenen waar geen btw op zit treden in concurrentie met btw-ondernemers die wel btw verschuldigd zijn. De voorgestelde regeling creëert een gelijk(er) speelveld door platforms bij fictie als verrichter van deze diensten te bestempelen (platformfictie). Het digitale platform moet btw in rekening brengen en voldoen als ware hij de aanbieder van de dienst. Deze platformfictie geldt wanneer degene die de betreffende diensten feitelijk verricht («de achterliggende leverancier») geen btw in rekening brengt. Bijvoorbeeld wanneer de achterliggende leverancier een particulier is of een ondernemer is die gebruik maakt van de kleineondernemersregeling. Het digitale platform wordt dan dus voor de heffing van de btw geacht de betreffende dienst zelf te hebben verricht (*deemed supplier*). Daarnaast bevat het voorstel ook een aantal verduidelijkingen van bestaande wetgeving.

### *Eén enkele btw-registratie in de EU (SVR) en aanpassingen e-commerce regels*

In het voorstel wordt het toepassingsbereik van de OSS uitgebreid. Dit vermindert de administratieve lasten van ondernemers, omdat zij zich minder vaak in andere lidstaten hoeven te registreren en separaat btw-aangifte hoeven te doen. Zo wordt voorgesteld de OSS ook voor goederenleveringen in verband met installatie of montage, goederenleveringen aan boord van schepen, luchtvaartuigen of treinen, leveringen van gas, elektriciteit, verwarming en koeling, en in bepaalde gevallen de binnenlandse leveringen van goederen te laten gelden. Daarnaast wordt de OSS uitgebreid met de leveringen van tweedehandsgoederen, antiquiteiten, kunst- en verzamelvoorwerpen. Leveringen van deze goederen zullen in het vervolg als afstandsverkoop worden aangemerkt en belast zijn in de lidstaat van bestemming. De bepalingen in Richtlijn 2006/112/EG betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk (hierna: de btw-richtlijn 2006) met betrekking tot overbrenging van voorraad op afroep worden geschrapt per 31 december 2025. Overbrengingen van voorraden op afroep kunnen ter vervanging van deze regeling door middel van de OSS worden aangegeven. Ten slotte wordt de invoerre-geling binnen de OSS, de IOSS (afgeleid van *Import One Stop Shop*), verplicht voor platforms die afstandsverkoop vanuit een derdelands-gebied verrichten of vanuit een derde-land goederen invoeren.

### *b) Impact assessment Europese Commissie*

In de effectenbeoordeling zijn verschillende beleidsopties geanalyseerd. Voor het rapportagesysteem varieerden de opties van een aanbeveling voor de invoering van een rapportagesysteem voor intracommunautaire transacties en het verzoek om gegevens in een specifiek format aan te leveren tot een verplichting tot invoering van een rapportagesysteem voor zowel binnenlandse als intracommunautaire transacties. De beleidsopties

---

<sup>4</sup> Voor veel punten die onderdeel zijn van dit richtlijnvoorstel worden aanvullende verduidelijkingen opgenomen in het wijzigingsvoorstel van de uitvoeringsverordening (EU) Nr. 282/2011 van De Raad, van 15 maart 2011 houdende vaststelling van maatregelen ter uitvoering van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

voor de btw-behandeling van de platformeconomie varieerden van louter juridische verduidelijkingen tot de invoering van een algemeen geldende platformfictie ten aanzien van alle leveringen die door digitale platforms worden gefaciliteerd. De beleidsopties voor de btw-registratie hadden betrekking op uitbreidingen van de OSS en de opname van een verleggingsregeling in de OSS voor bepaalde gevallen. Volgens de Commissie is met de voorgestelde beleidsopties het optimale evenwicht bereikt voor wat betreft doeltreffendheid, evenredigheid en subsidiariteit.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland is voorstander van maatregelen die de fraude effectief en gericht bestrijden, zonder dat dit leidt tot onnodige stijging van administratieve- en uitvoeringslasten voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst. Ook erkent het kabinet het belang van de modernisering van in bepaalde opzichten verouderde (Europese en nationale) btw-regelgeving om de administratieve lasten te verlichten, het btw-gat te verkleinen en fraude effectiever te kunnen bestrijden. Hierbij is het belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het bedrijfsleven. Het kabinet beoordeelt voorstellen ook op de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is voorstander van een toekomstbestendig btw-systeem met zo min mogelijk administratieve lasten, uitvoeringskosten en effectieve fraudebestrijding. De voorgestelde maatregelen worden over het algemeen door het kabinet als geschikte middelen beoordeeld om deze doelstellingen te bereiken. Het voorstel heeft naar verwachting op lange termijn positieve gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven omdat het de handel binnen de interne markt zal vereenvoudigen en in bepaalde gevallen ook de administratieve lasten zal reduceren. Op korte termijn zullen ondernemers echter wel hun huidige werkwijze en IT-systemen moeten aanpassen daar waar het digitale rapportageverplichtingen, de verplichte e-factuur, de uitbreiding van de OSS, verplichte IOSS en platforms (in de twee benoemde sectoren) betreft. Daarnaast zijn veel van de voorgestelde maatregelen nieuw voor Nederland en behoeven daarom (ingrijpende) aanpassingen aan de IT-systemen van de Belastingdienst. In dit kader zijn voor het kabinet de invoeringsdata van belang.

Het kabinet meent dat het voorstel een aantal aandachtspunten bevat.

#### *Modernisering btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie*

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de maatregelen die zien op de aanpassing van de huidige rapportagelijsten en de invoering van een digitaal rapportagesysteem. Het kabinet is voorstander van een digitaal rapportagesysteem voor intracommunautaire transacties, mits een dergelijk systeem daadwerkelijk structureel de administratieve lasten voor ondernemers verlicht en de fraudebestrijding beter ondersteunt. Zorgvuldige afstemming met belanghebbenden is van cruciaal belang om tot een systeem te komen dat daadwerkelijk de beschreven doelstelling realiseert. Het kabinet steunt de voorgestelde inkadering voor een optioneel rapportagesysteem voor binnenlandse transacties. Dat biedt lidstaten de gelegenheid om, indien gewenst, een systeem in te richten dat past binnen de maatschappelijke en economische doelstellingen van een lidstaat en tegelijkertijd de grote diversiteit in binnenlandse rapportagesystemen die op het moment in de EU bestaat inperkt. Dit vergemakke-

lijkt handel op de interne markt doordat de binnenlandse digitale rapportagesystemen interoperabel zijn met het digitale rapportagesysteem voor intracommunautaire transacties. Het kabinet betwijfelt wel of de voorgestelde termijn waarbinnen uitreiking van een e-factuur moet plaatsvinden in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Het is namelijk van belang dat ondernemers ruimte houden voor de inrichting van hun bedrijfsprocessen. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde inwerkingtredingsdatum van het nieuwe digitale rapportagesysteem (1 januari 2028) ambitieus is, zeker gelet op het feit dat de e-factuur gekoppeld is aan de digitale rapportageverplichting. Het is de vraag of de voor *business-2-gouvernement* (B2G) ontwikkelde standaard voor e-facturatie wel toereikend is voor *business-2-business* (B2B) en of er wel één standaard mogelijk is. De werkbaarheid daarvan zal eerst duidelijk moeten worden. Ook bij de aanlevering van de data van de ondernemers naar de nationale overheid zal een zekere harmonisatie moeten worden nagestreefd om kosten veroorzaakt door diversiteit in aanleveringssystematiek te voorkomen. Belangrijk is dat ondernemers en de Belastingdienst de gelegenheid krijgen om zich goed voor te bereiden, maar ook wordt de tijd nodig geacht om de details met betrekking tot e-facturatie en de daarvoor benodigde nationale infrastructuur uit te werken voordat de richtlijn in kan gaan. Op basis daarvan en mede afhankelijk van de termijn waarop alle benodigde informatie en IT-specificaties duidelijk zijn, zal het kabinet zich inzetten voor een passende inwerkingtredingsdatum waarbij de beoogde datum van 1 januari 2028 het uitgangspunt zal zijn. Nu meer brondata zal worden uitgewisseld, is bovendien dataveiligheid een fundamenteel aspect dat gewaarborgd moet zijn in het gehele traject van de ondernemer naar de eigen lidstaat en uiteindelijk het vernieuwde Europese VIES en andere lidstaten.

#### *Btw-behandeling van de platformeconomie*

Ten aanzien van de invoering van een platformfictie bij kortlopende verhuur van accommodatie en personenvervoer is het kabinet overwegend positief. Het kabinet onderschrijft het doel om de ontstane ongelijkheid weg te nemen in deze sectoren en om de handhaving en naleving te vergroten, waarbij moet worden voorkomen dat er nieuwe verstoringen ontstaan. Ook hier is het van belang dat de voorgestelde maatregel proportioneel is en het bedrijfsleven niet met onnodig hoge administratieve lasten wordt geconfronteerd. Zeker ook wat betreft het verzamelen en aan de Belastingdienst verstrekken van informatie door platforms. Het kabinet is voorstander van verduidelijking en harmonisering van de plaats van dienstregels voor platformdiensten voor zover dit de juridische zekerheid van zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst ten goede komt. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat als gevolg van de voorgestelde plaats van dienstregels een -al dan niet substantiële- verschuiving van heffingsbevoegdheid en daarmee van btw-inkomsten tussen lidstaten kan plaatsvinden.

#### *Eén enkele btw-registratie in de EU (SVR) en aanpassingen e-commerce regels*

Het kabinet is positief over de maatregelen bij de SVR (afgeleid van *Single Vat Registration*) waarbij meer dan nu gebruik kan worden gemaakt van de OSS en de verplichte verleggingsregelingen, zodat verplichte btw-registraties en aangiften (en de daarmee gepaard gaande kosten voor ondernemers) minder vaak nodig zijn. Uiteraard moet per maatregel beoordeeld worden wat het exacte effect is voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst. Zo vormt een aandachtspunt dat de maatregelen voor bepaalde ondernemers (zoals ondernemers die slechts in één of enkele lidstaten actief zijn) wellicht juist een lastenverzwaring kan opleveren.

Daarnaast vormt een aandachtspunt dat de «aangifte» via de OSS niet kan worden gebruikt om de btw-aftrek te gelde te maken. Dat moet via een apart teruggavesysteem. Via dit aparte teruggavesysteem duurt het vaak langer om de btw terug te krijgen. Door uitbreiding van de OSS krijgen meer ondernemers met dit teruggavesysteem te maken. Ook moet gewaarborgd worden dat de maatregelen uitvoerbaar zijn en tijdig zijn te implementeren. Het is nu nog te vroeg om een definitief oordeel te hebben over bijvoorbeeld de verplichte IOSS voor platforms, de opname van de «overbrenging eigen goederen» via de OSS en het gegeven dat het OSS-aftrekrecht via het teruggavesysteem loopt.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De lidstaten en het Europees Parlement (EP) staan naar verwachting over het algemeen net als het kabinet positief tegenover de uitgangspunten van de verschillende maatregelen in het voorstel om de btw-regelgeving te moderniseren, harmoniseren en te vereenvoudigen en daarmee ook het btw-gat te verkleinen. Zowel de lidstaten als het EP hebben naar verwachting nog vragen bij de gevolgen voor de administratieve- en uitvoeringlasten voor het bedrijfsleven en de belastingautoriteiten.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De rechtsgrondslag voor zowel het voorstel voor de verordening als de richtlijn is artikel 113 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid tot het opstellen van bepalingen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake omzetbelasting, accijnzen en andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

De rechtsgrondslag is hiermee gelijk aan die van de via het voorstel te wijzigen verordening en richtlijn. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

#### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel administratieve lastenverlichting en nalevingskosten, evenals fraude bij grensoverschrijdende transacties te verminderen, om zo tot een goed functionerende interne markt te komen. Dit kan niet uitsluitend worden gerealiseerd op het niveau van de lidstaten en rechtvaardigt optreden op EU-niveau. Administratieve samenwerking tussen de lidstaten en harmonisering van btw-regelgeving op EU-niveau zijn daarvoor essentieel. Deze doelstellingen kunnen alleen worden verwezenlijkt door aanpassing van de bestaande btw-richtlijn 2006 en verordeningen op EU-niveau waardoor ingrijpen op EU-niveau noodzakelijk is.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel administratieve lastenverlichting en nalevingskosten, evenals fraude bij grensoverschrijdende transacties te verminderen, om zo tot een goed functionerende interne markt te komen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat

deze de btw-rapportageverplichtingen uniformeert, ongelijkheden in de btw-behandeling van de platformeconomie wegneemt en het aantal benodigde btw-registraties in de EU verlaagt. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat aan lidstaten de mogelijkheid wordt gegeven om een eigen rapportagesysteem voor binnenlandse transacties te onderhouden en de btw-behandeling van de platformeconomie alleen op de kortlopende verhuur van accommodatie en personenvervoer ziet.

Een aandachtspunt bij de proportionaliteit ziet erop dat veel van de voorgestelde maatregelen, met name degene die zien op de digitale rapportageverplichtingen en e-facturatie en btw-behandeling van de platformeconomie, de komende tijd nog nader uitgewerkt worden door de Commissie. De nadere uitwerking is van belang om een volledig oordeel over de proportionaliteit van het voorstel te kunnen geven. Afhankelijk van de precieze invulling van deze nadere uitwerking voor ondernemers en de Belastingdienst kan het voorstel in de juiste verhouding staan tot het te bereiken doel en geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De Commissie verwacht dat het voorstel de btw-inkomsten voor de lidstaten verhoogt. Als de btw-inkomsten voor de lidstaten toenemen zal dit ook een effect hebben op de hoogte van de btw-afdracht van de lidstaten aan de EU. De grondslag hiervoor is namelijk het totaal aan btw-inkomsten van een lidstaat. Een hogere btw-afdracht zal in principe leiden tot een lagere bni-afdracht, omdat de bni-afdracht functioneert als sluitstuk van de EU-begroting. De Commissie raamt de verhoging van de btw-inkomsten voor lidstaten in de periode 2023–2032 tussen de € 135 miljard en € 177 miljard. Hiervan ziet € 111 miljard op de modernisering van de btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie en € 24–66 miljard op de btw-behandeling van de platformeconomie.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden)*

De Commissie geeft in de impact analyse aan dat het voorstel zal leiden tot een stijging aan btw-opbrengsten voor de lidstaten. Deze opbrengst volgt volgens de Commissie-analyse in het bijzonder uit een betere naleving van de btw-wetgeving en verminderde fraude. Opbrengsten die het gevolg zijn van betere handhaving zijn niet relevant voor het inkomstenkader en zijn dus niet beschikbaar voor lastenverlichting. De uitvoeringskosten moeten nog door middel van een uitvoeringstoets worden vastgesteld. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.



### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

De Commissie geeft in de impact analyse aan dat de administratieve lasten en regeldruk voor een deel van het bedrijfsleven naar verwachting zullen afnemen door het voorstel. In het bijzonder kan de uitbreiding van de OSS voor ondernemers die intracommunautair opereren leiden tot een administratieve lastenverlichting en een vermindering van de regeldruk. Deze ondernemers zullen zich immers minder vaak in andere lidstaten hoeven te registreren voor btw-doeleinden. Ook de invoering van een digitaal rapportagesysteem voor intracommunautaire transacties kan leiden tot een vermindering van de administratieve lasten bij ondernemers die intracommunautair opereren. Dit komt doordat de verschillende rapportage- en factureringsvereisten die lidstaten hanteren verder geharmoniseerd worden. Een dergelijk rapportagesysteem kan voor sommige ondernemers echter (hoofdzakelijk op korte termijn) leiden tot een toename van de administratieve lasten of regeldruk, in het bijzonder voor kleine ondernemers.

Daarnaast zullen de administratieve lasten voor platforms in de twee genoemde sectoren waarschijnlijk stijgen wanneer deze bij fictie als verrichter van de diensten worden gezien en aangifte moeten doen.

### *d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De concurrentiekracht van de EU zal naar verwachting toenemen. Door de modernisering van de btw-regelgeving op het gebied van rapportageverplichtingen, de OSS en de platformfictie wordt beter aangesloten op de digitalisering en globalisering van de economie en worden op lange termijn de administratieve lasten verminderd. Dit stelt ondernemers in staat eenvoudiger en voordeliger intracommunautair zaken te doen.

## **6. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De wijzigingen in de btw-richtlijn 2006 moeten geïmplementeerd worden in de Wet op de omzetbelasting 1968. De verordening heeft rechtstreekse werking, maar kan op onderdelen nadere uitwerking in nationale regelgeving behoeven. Dit zal nader onderzocht worden.

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

Aan de Commissie wordt een aantal bevoegdheden toegekend tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen.

In artikel 2 van het voorstel dat strekt tot wijziging van artikel 143 van richtlijn 2006/112 wordt voorgesteld om de Commissie de bevoegdheid te verlenen om door middel van uitvoeringshandelingen speciale maatregelen in te voeren om bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking te voorkomen. Dergelijke bijzondere maatregelen omvatten onder meer een betere waarborging van het correcte gebruik en de controle van het IOSS-btw-identificatienummer. De toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie is mogelijk, omdat er geen sprake is van essentiële onderdelen van de regelgeving. Ook is het wenselijk omdat deze uitvoeringshandelingen dienen om een uniforme EU brede aanpak van fraude makkelijker en sneller te maken. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat

de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd en dus op deze manier fraude EU breed op dezelfde manier wordt aangepakt. Bij de bevoegdheid tot vaststelling van uitvoeringshandelingen, is de onderzoeksprocedure conform artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing. Het kabinet kan hiermee instemmen omdat uitvoeringshandelingen die zien op belastingheffing conform artikel 2, lid 2, sub b, onder v, van Verordening (EU) nr. 182/2011 met name via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld.

In artikelen 2, 3 en 4 van het voorstel dat strekt tot wijziging of introductie van respectievelijk artikelen 21, 24g, 24h, 24k, 24m en 47lb van verordening 904/2010 wordt voorgesteld om de Commissie de bevoegdheid te verlenen om via uitvoeringshandelingen de standaardformulieren voor rapportageverplichtingen nader te specificeren, het rapportagesysteem (VIES) op te zetten, te onderhouden, te bepalen wie toegang tot het rapportagesysteem heeft en de rollen van lidstaten en Commissie als respectievelijk controleur en verwerker van het rapportagesysteem nader te specificeren. De toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie is mogelijk, omdat er geen sprake is van essentiële onderdelen van de regelgeving. De toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat VIES door de Commissie beheerd wordt en de aan de Commissie toegekende bevoegdheden de nodige flexibiliteit en snelheid met zich meebrengen om het VIES correct, uniform en efficiënt te beheren. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor deze uitvoeringshandelingen (i.p.v. delegatie) omdat de vast te stellen uitvoeringshandelingen erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. Bij de bevoegdheid tot vaststelling van uitvoeringshandelingen, wordt de onderzoeksprocedure toegekend conform artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Het kabinet kan hiermee instemmen omdat uitvoeringshandelingen die zien op belastingheffing conform artikel 2, lid 2, sub b, onder v van Verordening (EU) nr. 182/2011 met name via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld. Dit is wenselijk omdat de bevoegdheidstoedeling aan de Commissie breed is geformuleerd en juist de nadere uitwerking van deze details van belang is om te bepalen of de uitvoeringshandeling het nagestreefde doel kan bereiken.

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

De voorgestelde aanpassingen van de btw-richtlijn 2006 en verordening 904/2010 treden in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU. De richtlijn en verordening voorzien in de volgende termijnen voor implementatie en toepassing door de lidstaten:

- o.a. niet IT-gerelateerde aanpassingen e-commerce regels: implementatie voor 31 december 2023 en toepassing met ingang van 1 januari 2024;
- o.a. SVR en btw-behandeling van de platformeconomie: implementatie voor 31 december 2024 en toepassing met ingang van 1 januari 2025;
- o.a. aanpassing regels overbrenging eigen goederen: implementatie voor 31 december 2025 en toepassing met ingang van 1 januari 2026;
- btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie: implementatie voor 31 december 2027 en toepassing met ingang van 1 januari 2028.

Deze data lijken het kabinet in zoverre ambitieus dat aanzienlijke systeemaanpassingen moeten worden doorgevoerd door de Belastingdienst en de Douane. Om de haalbaarheid van de verschillende beoogde inwerkingtredingsdata definitief vast te stellen moeten de details van de

regelingen worden uitgewerkt en de gevolgen voor de IT-systemen verder worden onderzocht.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In de bestaande richtlijn en verordening zijn al regels vastgelegd voor periodieke evaluaties en verslaglegging. Deze nieuwe maatregelen worden daarin meegenomen. Daarnaast zal de Commissie, uiterlijk op 31 maart 2033, een verslag presenteren over de werking van de interne rapportageverplichtingen in de lidstaten. In dat verslag behandelt de Commissie de noodzaak van verdere harmonisatiemaatregelen op dit gebied en doet zij, indien dit nodig wordt geacht, een passend voorstel voor die maatregelen.

*e) Constitutionele toets*

N.v.t.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het volledig in kaart brengen van de administratieve- en uitvoeringsgevolgen is zowel voor de Belastingdienst als het bedrijfsleven op korte termijn niet mogelijk. De Belastingdienst zal de komende tijd de uitvoeringsgevolgen onderzoeken en daarbij komen o.a. de impact op de handhaafbaarheid, personele gevolgen en de impact op de automatisering aan de orde. Ook zal het bedrijfsleven nader geraadpleegd worden. Uit een eerste analyse blijkt dat het voorstel impact zal hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. Over het onderdeel van het voorstel dat ziet op de btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie kunnen de volgende algemene noties worden gedeeld.

Er zijn zoals onder 3 b) aangestipt aandachtspunten te noemen bij de maatregelen voor een digitaal rapportagesysteem en elektronisch factureren. Voor de uitvoerbaarheid is uniformiteit ten aanzien van begrippen en de technische wijze van rapporteren noodzakelijk. Om de uitvoerbaarheid van de majeure wijzigingen te vereenvoudigen zou verkend kunnen worden of een fasering wenselijk is op onderdelen van het voorstel. Dat betekent bijvoorbeeld dat vooralsnog niet méér data worden uitgevraagd bij de ondernemer dan noodzakelijk ter digitale vervanging van de huidige uitgevraagde data op de Opgaaf Intracommunautaire Prestaties.

Tevens kan de implementatie van deze maatregelen pas starten nadat het nieuwe ondersteunende automatiseringssysteem in Nederland operationeel is.

Net als voor de Belastingdienst is het ook voor het bedrijfsleven van belang dat er bij implementatie van maatregelen in nationale wetgeving voldoende voorbereidingstijd is tussen het moment waarop de tekst van de wetgeving en uitvoeringsregels vaststaan en de inwerkingtreding daarvan.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

N.v.t.