

36 920 Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met een aanpassing van de bijzondere regelingen voor ondernemers die diensten verrichten voor andere dan ondernemers, of goederen op afstand verkopen, of bepaalde goederen binnenlands leveren (Wet implementatie Richtlijn btw in het digitale tijdperk - enkele btw-registratie)

Nr. 6 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 10 juli 2026

Inhoudsopgave

Inleidende opmerkingen

Algemeen deel

2. Implementatie van Richtlijn btw in het digitale tijdperk

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Uitbreiding van de Unieregeling

3.2. Uitbreiding van de éénloketregelingen met de overbrengingsregeling

3.3. Verplichtstelling en uitbreiding van de grensoverschrijdende verleggingsregeling

5. Gevolgen

5.1. Effecten voor bedrijven en burgers

5.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

6. Uitvoeringskosten Belastingdienst

Inleidende opmerkingen

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van het door de vaste commissie van Financiën uitgebrachte verslag over het wetsvoorstel.

Het kabinet is verheugd dat de leden van de fracties van de D66, de VVD, de GroenLinks-PvdA en de CDA inbreng hebben geleverd voor het verslag. De vragen van de leden van de verschillende fracties zien onder andere op de gevolgen voor de administratieve lasten, de mogelijkheden voor verdere lastenverlichtingen, de reikwijdte van de regelingen en de uitwerking van de wijzigingen bij de Belastingdienst. Het kabinet vindt dit, net als deze leden, belangrijke onderwerpen. Wij danken de leden voor hun gedegen inbreng.

Het kabinet hoopt met deze nota de onduidelijkheden over dit wetsvoorstel weg te nemen. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie. De vragen en antwoorden zijn van een nummer voorzien, waarnaar in voorkomende gevallen in andere antwoorden is verwezen.

Algemeen deel

2. Implementatie van Richtlijn btw in het digitale tijdperk

1 – GroenLinks-PvdA

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in aanvulling op de opmerkingen van de Raad van State waarom gekozen is enkele onderhoudswijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen, zijnde een implementatiewet, in plaats van in de Fiscale Verzamelwet 2027.

Het kabinet heeft ervoor gekozen enkele onderhoudswijzigingen op te nemen in het onderhavige implementatievoorstel en niet te wachten op opname in een fiscale verzamelwet of een wet overige fiscale maatregelen. Deze keuze is ingegeven door het streven naar samenhang in de regelgeving. De onderhoudswijzigingen die betrekking hebben op het vervallen van de meldingsverplichting in artikel 6k van de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB 1968) en het schrappen van het vestigingsvereiste in artikel 37c Wet OB 1968 hangen inhoudelijk samen met de wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de implementatie van de Richtlijn btw in het digitale tijdperk – enkele btw-registratie. Door deze wijzigingen gelijktijdig op te nemen, wordt voorkomen dat op korte termijn opnieuw wijzigingen in dezelfde bepalingen moeten worden aangebracht.

Ten aanzien van de redactionele correctie in artikel 32n Wet OB 1968 merkt het kabinet op dat deze wijziging uitsluitend technisch van aard is

en geen materiële gevolgen heeft. Voor een dergelijke wijziging vormt een wet overige fiscale maatregelen doorgaans een meer geëigend instrument. Deze correctie is evenwel eveneens in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Gelet op het ontbreken van materiële gevolgen en de zeer beperkte omvang van de wijziging, acht het kabinet het niet noodzakelijk het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

2- GroenLinks-PvdA

Voorts vragen deze leden wanneer de regering verwacht voorstellen in te dienen voor de implementatie van de overige onderdelen van de Richtlijn btw in het digitale tijdperk.

De overige onderdelen van de Richtlijn btw in het digitale tijdperk zien op de platformeconomie en op elektronisch factureren en digitale rapportageverplichtingen. Het wetsvoorstel ter implementatie van het onderdeel platformeconomie wordt naar verwachting eind 2026 bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel inzake elektronische factureren en digitale rapportageverplichtingen zal naar verwachting in de zomer van 2027 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Met betrekking tot dit laatste onderdeel is het voornemen in het najaar van 2026 een internetconsultatie te starten.

3 - GroenLinks-PvdA

Deze leden vragen de regering om een overzicht te maken van wat na implementatie van de Richtlijn btw in het digitale tijdperk wel en niet onder de reikwijdte van de Unieregeling valt.

Het kabinet acht het voor een volledig beeld noodzakelijk om, naast de Unieregeling, tevens de overige éénloketregelingen – de niet-Unieregeling en de invoerregeling – in beschouwing te nemen. Een uitsluitend op de Unieregeling gericht overzicht zou immers de indruk kunnen wekken dat gecentraliseerde aangifte en afdracht van btw slechts voor een beperkte groep ondernemers mogelijk is. Om die reden is hier, mede op basis van de bij de Richtlijn btw in het digitale tijdperk gevoegde effectenbeoordeling van de Europese Commissie, een schematisch overzicht opgenomen van de verschillende éénloketregelingen en hun toepassingsbereik.¹

Tabel 1: reikwijdte van de éénloketregelingen; veralgemeniseerd

Éénloketregeling	Belastingplichtigen	Prestaties
Unieregeling	In de Unie gevestigde ondernemers	B2C-diensten waarvoor de plaats van dienst in een andere lidstaat ligt

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie van 8 december 2022, SWD(2022) 393 final; Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk van 8 december 2022, COM(2022) 701 final; Explanatory notes on VAT e-commerce rules, september 2020.

	In de Unie en buiten de Unie gevestigde ondernemers	Intracommunautaire afstandsverkopen
		Binnenlandse B2C-leveringen in andere lidstaten (voor zover niet uitgezonderd)
Niet-Unieregeling	Niet in de Unie gevestigde ondernemers	B2C-diensten in de Unie
Invoerregeling	In de Unie en buiten de Unie gevestigde ondernemers	Afstandsverkopen van ingevoerde goederen met een waarde tot en met € 150

Uit tabel 1 volgt dat na implementatie van de richtlijn in beginsel alle veel voorkomende btw-belaste goederenleveringen en dienstverrichtingen aan particulieren en daarmee gelijkgestelde afnemers (B2C) in andere lidstaten via een éénloketregeling gecentraliseerd kunnen worden aangegeven. De belangrijkste uitzonderingen hierop betreffen:

- a) vrijgestelde goederenleveringen en dienstverrichtingen;
- b) leveringen en diensten waarop bijzondere regelingen van toepassing zijn, zoals de margeregeling² of de reisebureauregeling;
- c) afstandsverkopen van ingevoerde goederen met een waarde boven de € 150; en
- d) Afstandsverkopen van ingevoerde accijnsgoederen.

Ad a) vrijgestelde goederenleveringen of dienstverrichtingen

Vrijgestelde goederenleveringen of dienstverrichtingen vallen buiten het toepassingsbereik van de éénloketregelingen omdat ter zake in de lidstaat van verbruik geen btw verschuldigd is. Voor dergelijke prestaties hoeft derhalve geen btw te worden aangegeven of afgedragen.

Ad b) leveringen waarop bijzondere regelingen van toepassing zijn

² De margeregeling is een bijzondere regeling voor gebruikte goederen, antiek, kunst- en verzamelvoorwerpen. Deze regeling beoogt cumulatie van belasting te voorkomen in gevallen waarin goederen na aankoop door bijvoorbeeld een particulier – die de in de aankoop prijs begrepen btw niet in aftrek kan brengen – opnieuw in het handelsverkeer worden gebracht. In situatie waarin een particulier de goederen verkoopt aan een handelaar en deze vervolgens deze goederen wederverkoopt, zou zonder margeregeling bij die wederverkoper btw worden geheven over de volledige verkoopprijs, met inbegrip van de eerder niet in aftrek gebrachte belasting. Ter voorkoming van deze cumulatie voorziet de margeregeling erin dat de wederverkoper – in afwijking van de gewone maatstaf van heffing – btw verschuldigd is over het verschil tussen de verkoopprijs en de aankoop prijs (de marge). Om juiste toepassing van de margeregeling te waarborgen geldt het oorsprongslandbeginsel en is voorts bepaald dat lidstaten administratieve verplichtingen kunnen stellen aan de toepassing van de regeling.

Goederenleveringen of dienstverrichtingen waarop bijzondere regelingen van toepassing zijn, zoals de margeregeling en de reisbureauregeling, vallen vooralsnog buiten het toepassingsbereik van de éénloketregelingen. Uitbreidingen van deze regelingen zijn tot op heden voornamelijk gericht geweest op prestaties die worden belast overeenkomstig de reguliere btw-systematiek.

Bijzondere regelingen kennen in grensoverschrijdende situaties een grotere mate van complexiteit. Daarbij speelt onder meer dat de heffingsgrondslag in bepaalde gevallen afwijkt van de reguliere systematiek over de vergoeding, bijvoorbeeld doordat belasting wordt geheven over de winstmarge. Daarnaast beschikken lidstaten binnen de kaders van de BTW-richtlijn 2006 veelal over beleids- en beoordelingsruimte bij de inrichting van dergelijke regelingen.

Dit laat onverlet dat de Europese Commissie voornemens is om met name de margeregeling op termijn alsnog binnen de reikwijdte van de éénloketregelingen te brengen. In het oorspronkelijke voorstel voor de Richtlijn btw in het digitale tijdperk was daartoe reeds een voorstel opgenomen. Uiteindelijk is daarvan echter afzien, omdat de samenloop tussen de Unieregeling en de margeregeling bij de grensoverschrijdende transacties nog onvoldoende was uitgewerkt.

Ad c) afstandsverkopen van ingevoerde goederen met een waarde boven de € 150

Ten aanzien van de drempel van € 150 voor afstandsverkopen van ingevoerde goederen merkt het kabinet op dat het vervallen van deze grens momenteel onderwerp is van beraadslaging binnen de Raad. Op termijn wordt beoogd deze drempel te laten vervallen, zodat ook voor goederen met een hogere waarde de invoerregeling kan worden toegepast.

Ad d) afstandsverkopen van ingevoerde accijnsgoederen

De invoerregeling is niet van toepassing op zogenoemde accijnsgoederen, zoals wijn en tabaksproducten, aangezien accijnzen deel uitmaken van de maatstaf van heffing voor de btw bij invoer. Voorts geldt dat voor deze goederen geen vrijstelling van douanerechten bestaat, waardoor toepassing van de invoerregeling in dit verband niet voor de hand ligt.

4 - GroenLinks-PvdA

Voorts vragen zij waarom voor de specifieke genoemde uitbreiding gekozen is en waarom de Unieregeling in eerste instantie niet gebruikt kon worden voor specifieke leveringen.

De keuze voor uitbreiding met leveringen in verband met installaties of montage, leveringen aan boord van schepen, luchtvaartuigen of treinen, leveringen van gas, elektriciteit, verwarming en koeling, en bepaalde binnenlandse leveringen aan consumenten is gebaseerd op evaluaties en effectbeoordelingen van de Europese Commissie waaruit blijkt dat verdere uitbreiding van de éénloketregelingen kan bijdragen aan vermindering van registratieverplichtingen in andere lidstaten en verbetering van de naleving van btw-verplichtingen. De

éénloketregelingen en de voorlopers werden ingevoerd om concrete problemen aan te pakken die zich destijds voordeden, waaronder concurrentievervalsingen als gevolg van gebrekkige naleving van btw-verplichtingen door dienstverrichters uit derde landen en de noodzaak de btw-heffing beter te laten aansluiten op de opkomst van elektronische handel (e-commerce). De éénloketregeling binnen de Unie wordt daarmee stapsgewijs ontwikkeld. De oorspronkelijke regelingen waren beperkt tot specifieke categorieën van diensten, zoals elektronische diensten, telecommunicatiediensten en omroepdiensten.³

De Richtlijn btw in het digitale tijdperk vormt een volgende stap in de ontwikkeling van het centrale systeem. Waar eerdere uitbreidingen van de éénloketregelingen in belangrijke mate samenhangen met specifieke ontwikkelingen, zoals de groei van elektronische handel, zijn de huidige uitbreidingen met name gericht op verdere vermindering van administratieve lasten voor ondernemers en verdere vereenvoudiging van grensoverschrijdende btw-verplichtingen binnen de Unie. Daarbij wordt voortgebouwd op het bestaande systeem van gecentraliseerde aangifte en afdracht binnen de éénloketregelingen door het toepassingsbereik daarvan uit te breiden naar aanvullende prestaties.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Uitbreiding van de Unieregeling

5 - VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat ter vermindering van administratieve lasten wordt voorgesteld de reikwijdte van de unieregeling uit te breiden, zodat de meeste grensoverschrijdende goederenleveringen en dienstverrichtingen aan consumenten onder de regeling vallen. Deze leden vragen welke grensoverschrijdende leveringen en diensten expliciet níet onder deze uitgebreide Unieregeling zullen vallen. Kan de regering hiervan een overzicht geven, inclusief de motivering waarom deze uitzonderingen blijven bestaan? Daarnaast vragen deze leden of de regering nog verdere mogelijkheden ziet om de reikwijdte van de Unieregeling in de toekomst verder te verruimen, teneinde administratieve lasten voor ondernemers verder te beperken. Welke belemmeringen - bijvoorbeeld van juridische, uitvoerings- of Europeesrechtelijke aard - staan eventuele verdere uitbreiding momenteel nog in de weg?

De eenloketregeling worden stapsgewijs ingevoerd afhankelijk van evaluaties en effectbeoordelingen van de Europese Commissie waaruit blijkt dat verdere uitbreiding van de éénloketregelingen kan bijdragen aan vermindering van registratieverplichtingen in andere lidstaten en verbetering van de naleving van btw-verplichtingen. Op dit moment zijn er op dit onderwerp geen evaluaties of effectbeoordelingen voorzien. Toepassing en uitbreiding van de eenloketregeling blijven onderdeel van gesprek in de gremia die daarvoor in de EU bestaan, waardoor het

³ De zogeheten "VOES" en vervolgens de "MOSS".

bedrijfsleven en lidstaten steeds de mogelijkheid hebben voorstellen te doen voor verdere verbeteringen.

3.2. Uitbreiding van de éénloketregelingen met de overbrengingsregeling

6 – VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat de nieuwe overbrengingsregeling wordt ingevoerd om administratieve lasten te verminderen, terwijl lidstaten “tegelijkertijd in staat worden gesteld de goederenstromen effectief te blijven volgen”. Daarbij vervalt de belastingheffing bij intracommunautaire verwerving en wordt deze vrijgesteld. Hoe wordt in de praktijk geborgd dat belastingautoriteiten voldoende zicht houden op goederenstromen bij toepassing van de overbrengingsregeling en acht de regering het risico op btw-fraude hiermee afdoende ondervangen?

De introductie van de overbrengingsregeling wijzigt niet het uitgangspunt dat zowel de lidstaat van vertrek als de lidstaat van aankomst zicht moet kunnen houden op goederenstromen binnen de Unie. In de bestaande systematiek worden overbrengingen gevolgd doordat deze in de lidstaat van vertrek als intracommunautaire leveringen worden aangegeven en worden opgenomen in de opgaaf ICP, terwijl in de lidstaat van aankomst sprake is van een belaste intracommunautaire verwerving (met recht op aftrek) die in de btw-aangifte wordt verantwoord. Op die wijze beschikken beide lidstaten reeds over informatie over de betrokken goederenstromen.

Onder de nieuwe overbrengingsregeling wordt de wijze van rapporteren gewijzigd, maar blijft de informatiepositie van de betrokken lidstaten behouden. De ondernemer die gebruikmaakt van de overbrengingsregeling geeft de overbrenging van eigen goederen centraal aan via het éénloketsysteem in de lidstaat van identificatie. Deze centrale melding bevat per lidstaat van vertrek en bestemming de relevante gegevens over de verplaatsing van de goederen. De betrokken lidstaten worden via het systeem geïnformeerd over deze overbrengingen, waardoor de lidstaten de goederen kunnen blijven volgen. Daarbij wordt in de nieuwe systematiek de overbrenging in de lidstaat van aankomst niet langer als belastbare intracommunautaire verwerving behandeld, om te voorkomen dat afzonderlijke aangifteverplichtingen in meerdere lidstaten ontstaan.

Ten aanzien van het risico op btw-fraude merkt het kabinet op dat de overbrengingsregeling gepaard gaat met aanvullende administratieve verplichtingen. Naast het feit dat de lidstaten de goederen kunnen volgen via het éénloketsysteem in de lidstaat van identificatie is de ondernemer gehouden een administratie te voeren waaruit de overbrengingen blijken en dient deze administratie desgevraagd elektronisch beschikbaar te worden gesteld aan de betrokken lidstaten. Op deze manier wordt geborgd dat belastingautoriteiten voldoende zicht houden op de goederenstromen, waardoor het risico op fraude effectief wordt

ondervangen. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van het bestaande handhavingsinstrumentarium.

7 – GroenLinks-PvdA

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de nieuwe overbrengingsregeling lidstaten in staat stelt goederenstromen effectief te blijven volgen als intracommunautaire verwerving voortaan vrijgesteld is.

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 7.

3.3. Verplichtstelling en uitbreiding van de grensoverschrijdende verleggingsregeling

8 – VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat de bestaande, thans optionele, grensoverschrijdende verleggingsregeling verplicht wordt gesteld, waardoor ondernemers zich in meer gevallen niet hoeven te registreren in andere lidstaten. Tegelijkertijd wordt gesteld dat ondernemers hierdoor wel verplicht worden een opgaaf intracommunautaire prestaties (ICP) in te dienen. Hoe verhoudt de verplichtstelling van extra ICP-verplichtingen zich tot het doel van lastenverlichting, en verwacht de regering dat dit voor met name mkb-ondernemers per saldo daadwerkelijk eenvoudiger wordt?

Indien geen verleggingsregeling van toepassing is, geldt dat een in Nederland gevestigde ondernemer die een prestatie verricht waarop in een andere lidstaat btw is verschuldigd, zich in die lidstaat voor btw-doeleinden dient te registreren en aldaar btw-aangifte moet doen. Indien dergelijke prestaties in meerdere lidstaten worden verricht, leidt dit tot meerdere buitenlandse registraties en bijbehorende, mogelijk verschillende, administratieve verplichtingen.

Door het verplicht stellen van de grensoverschrijdende verleggingsregeling wordt de btw-heffing in beginsel verlegd naar de afnemer die in de betreffende lidstaat reeds als btw-ondernemer is geïdentificeerd. Hierdoor hoeft de leverancier zich in die lidstaat niet langer te registreren en geen aangifte te doen. Daar staat tegenover dat de ondernemer in Nederland in de opgaaf ICP moet vermelden welke prestaties naar andere lidstaten zijn verricht, zodat de belastingautoriteiten zicht houden op de toepassing van de verleggingsregeling.

Het kabinet is van oordeel dat de verplichtstelling van de verleggingsregeling per saldo naar verwachting leidt tot een lastenverlichting voor ondernemers. De ICP-opgaaf brengt weliswaar een aanvullende administratieve verplichting met zich, maar deze staat niet in verhouding tot de lasten die samenhangen met btw-registraties en aangiften in andere lidstaten. De maatregel vereenvoudigt daarmee de grensoverschrijdende handel en verlaagt ook voor het mkb de

administratieve lasten en nalevingskosten, terwijl belastingdiensten zicht blijven houden op de activiteiten.

9 – VVD

De voorgestelde wetswijziging introduceert een aanvullende verleggingsregeling naast artikel 12, tweede, derde en vijfde lid, Wet OB 1968. Deze nieuwe regeling geldt indien de leverancier of dienstverlener niet in Nederland is gevestigd, hier geen vaste inrichting en geen btw-identificatienummer heeft, terwijl de afnemer juist wel een Nederlands btw-identificatienummer heeft en het geen intracommunautaire levering of reeds onder artikel 12, tweede lid, vallende dienst betreft. De leden van de VVD-fractie delen het standpunt van de NOB dat deze systematiek complex en verwarrend is nu er sprake is van overlappende regelingen en ondernemers mede de Btw-richtlijn moeten raadplegen om hun verplichtingen vast te stellen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en eenvoud meent de NOB dat het de voorkeur heeft de nieuwe regeling op te nemen in en samen te voegen met artikel 12, derde lid, Wet OB 1968 en in artikel 37a rechtstreeks naar deze bepaling te wijzen. In een nieuw vierde lid kan dan aangegeven worden dat de verleggingsregeling ook geldt indien de afnemer een btw-ondernemer is die niet voor de btw is geregistreerd in Nederland, maar daar wel is gevestigd, of als het gaat om een lichaam in de zin van de AWR zonder btw-registratie. Deelt de regering de mening dat deze splitsing de wetgeving overzichtelijker en eenvoudiger toepasbaar zou maken?

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar het standpunt van de NOB dat de systematiek van de verleggingsregeling complex en verwarrend is, nu sprake is van overlappende regelingen. Het voorstel van de NOB strekt ertoe de desbetreffende bepalingen in artikel 12 Wet OB 1968 te herstructureren, teneinde deze complexiteit te verminderen.

Het kabinet merkt op dat de door de NOB gesignaleerde complexiteit met name ziet op situaties waarin artikel 12, derde lid, Wet OB 1968 en het voorgestelde artikel 12, vierde lid, Wet OB 1968 naast elkaar van toepassing kunnen zijn. Het herstructureren of samenvoegen van deze bepalingen neemt die overlap in de praktijk niet weg, omdat ook na een dergelijke aanpassing - afhankelijk van de feiten en omstandigheden - meerdere verleggingsbepalingen van toepassing kunnen blijven.

Voorts acht het kabinet het niet aangewezen om in artikel 37a Wet OB 1968 een verwijzing op te nemen naar artikel 12 Wet OB 1968. De verplichting tot het doen van een opgaaf ICP in Nederland hangt niet samen met in Nederland verlegde btw op grond van artikel 12 Wet OB 1968, maar met de in andere lidstaten toegepaste verleggingssystematiek op grond van artikel 194 BTW-richtlijn 2006. Om die reden volstaat de voorgestelde systematiek.

Het kabinet erkent evenwel dat voor de kenbaarheid van de regeling wenselijk is de verhouding tussen artikel 12, derde lid, Wet OB 1968 en het voorgestelde artikel 12, vierde lid, Wet OB 1968 te verduidelijken. Om die reden wordt bij nota van wijziging in het voorgestelde artikel 12,

vierde lid, Wet OB 1968 verduidelijkt dat indien dat lid van toepassing is, artikel 12, derde lid, Wet OB 1968 buiten toepassing blijft.

5. Gevolgen

5.1. Effecten voor bedrijven en burgers

10 – VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet stelt dat het doel “het verminderen van de administratieve lasten die voortvloeien uit btw-registraties in meerdere lidstaten” is en dat de lastenverlichting voor ondernemers wordt geraamd op € 81 miljoen. Tegelijkertijd worden nieuwe verplichtingen geïntroduceerd zoals aanvullende btw-meldingen en administratieve eisen binnen de éénloket- en overbrengingsregeling. Kan de regering nader onderbouwen hoe deze lastenverlichting van € 81 miljoen is berekend en in hoeverre daarin rekening is gehouden met de extra administratieve verplichtingen die ondernemers krijgen bij de uitbreiding van de éénloketregelingen?

De inschatting van de lastenverlichting van € 81 miljoen voor Nederlandse ondernemers is gebaseerd op de effectbeoordeling van de Europese Commissie die ten grondslag ligt aan het richtlijnvoorstel.⁴ In deze effectbeoordeling zijn zowel de lastenverlichting meegenomen als gevolg van het vervallen van btw-registratie- en aangifteplichten in andere lidstaten als de bijkomende administratieve verplichtingen, waaronder aanvullende btw-meldingen.

De totale jaarlijkse lastenverlichting voor bedrijven in de Unie wordt door de Europese Commissie geraamd op circa € 830 miljoen. Op basis van Eurostat-gegevens is vervolgens bepaald welk deel van dit totaal toerekenbaar is aan in Nederland gevestigde ondernemers die grensoverschrijdende activiteiten verrichten. Op basis hiervan wordt het Nederlandse aandeel geraamd op circa 10 procent. Dit leidt tot een geraamde administratieve verlichting voor Nederland van ongeveer € 81 miljoen.

11 – VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat de éénloketregelingen optioneel blijven en dat ondernemers zelf een afweging kunnen maken of toepassing voor hen gunstig is. Tegelijkertijd leidt het wetsvoorstel ertoe dat bepaalde regelingen, zoals de verleggingsregeling, verplicht worden gesteld. In welke concrete situaties verwacht de regering dat ondernemers er juist niet voor zullen kiezen om de Unieregeling toe te passen, en acht de regering het risico aanwezig dat ondernemers door de complexiteit van de keuzes alsnog hogere nalevingskosten krijgen?

De toepassing van de Unieregeling is voor ondernemers met name voordelig indien zij prestaties verrichten aan niet-ondernemers in meerdere lidstaten en deze prestaties binnen het toepassingsbereik van

⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie van 8 december 2022, SWD(2022) 393 final), hoofdstuk 13.

de regeling vallen. In een aantal situaties ligt het echter niet voor de hand dat ondernemers voor toepassing van de Unieregeling kiezen.

Allereerst ligt toepassing niet in de rede voor in Nederland gevestigde ondernemers die uitsluitend binnen Nederland prestaties verrichten. Zij verrichten geen grensoverschrijdende leveringen of diensten waarop de Unieregeling van toepassing kan zijn en ondervinden derhalve geen voordeel van de regeling.

Ten tweede zullen ondernemers die hoofdzakelijk prestaties verrichten aan andere ondernemers (B2B) doorgaans niet voor de Unieregeling kiezen. Deze prestaties vallen in beginsel buiten het toepassingsbereik van de Unieregeling, onder meer omdat in dergelijke gevallen veelal de verleggingsregeling of het nultarief van toepassing is.

Ten derde ligt toepassing van de Unieregeling minder voor de hand indien een ondernemer in meerdere lidstaten te maken heeft met voorbelasting. In die gevallen kan het, afhankelijk van de situatie, efficiënter zijn om lokale btw-registraties te behouden, zodat het recht op aftrek van voorbelasting rechtstreeks in de aangifte in de betreffende lidstaat kan worden uitgeoefend.

Ten slotte ligt toepassing niet voor de hand voor ondernemers die uitsluitend prestaties verrichten die onder bepaalde bijzondere regelingen vallen, zoals de margeregeling. Deze prestaties vallen buiten het toepassingsbereik van de Unieregeling, waardoor toepassing daarvan geen vereenvoudiging oplevert en slechts extra administratieve verplichtingen zou meebrengen.

12 - VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat vooral ondernemers in sectoren zoals energievoorziening en de bouw baat zullen hebben bij de uitbreiding van de Unieregeling. Tegelijkertijd wordt de samenloop met regelingen voor kleinere ondernemers, zoals de drempel van € 10.000 en de kleineondernemersregeling, aangescherpt. Kan de regering nader toelichten wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor kleine ondernemers en zzp'ers die grensoverschrijdend actief zijn en in hoeverre zij voldoende worden ondersteund bij het maken van de juiste fiscale keuzes?

Het kabinet meent dat de uitbreiding van de Unieregeling niet leidt tot een verscherping van de samenloop met de kleineondernemersregeling (KOR) of de € 10.000-drempelregeling. De uitsluiting van de € 10.000-drempel in gevallen waarin een ondernemer gebruikmaakt van de Unieregeling ligt voor de hand aangezien beide regelingen ertoe strekken administratieve lasten te beperken door te voorkomen dat ondernemers zich in andere lidstaten moeten registreren en aldaar aangiften moeten doen.

De € 10.000-drempelregeling is gebaseerd op het uitgangspunt van heffing in de lidstaat van oorsprong, terwijl de btw-heffing binnen de Unieregeling is gebaseerd op het bestemmingslandbeginsel. Deze systematiek verschilt fundamenteel. Voorts is gelijktijdige toepassing van

beide regelingen niet beoogd omdat dit ertoe kan leiden dat een ondernemer aan de administratieve verplichtingen van de Unieregeling moet voldoen, terwijl hij op grond van de drempelregeling geen belaste prestaties in een andere lidstaat heeft.

Voorts brengt het onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen aan in de verhouding tussen de KOR en de Unieregeling. Ondernemers kunnen beide regelingen in beginsel blijven toepassen, mits aan de voorwaarden van beide regelingen wordt voldaan.

Voor kleine ondernemers die grensoverschrijdend actief zijn, leidt de implementatie van de Richtlijn btw in het digitale tijdperk niet tot nadelige gevolgen. Voor zover zij handelingen verrichten die voorheen niet onder de éénloketregelingen vielen, kunnen zij na implementatie juist gebruikmaken van de Unieregeling indien dit leidt tot een vermindering van administratieve verplichtingen en registratieverplichtingen in andere lidstaten.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre kleine ondernemers zullen worden begeleid bij hun keuze voor de éénloketregelingen, merkt het kabinet op dat de Belastingdienst hierover zal communiceren via de reguliere kanalen. De individuele afweging of het voordelig is om al dan niet te opteren voor een bepaalde regeling, behoort echter tot de verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf. De ondernemers dienen zelfstandig te beoordelen in hoeverre de voordelen van deelname aan de regeling opwegen tegen eventuele nadelen, toegespitst op hun specifieke situatie.

13 - VVD

Is of wordt overwogen de drempel van € 10.000 te verhogen?

Gedurende de onderhandelingen over de Richtlijn btw in het digitale tijdperk is een verhoging van de € 10.000-drempel geen onderdeel van de besprekingen geweest. Een verhoging van deze drempel zou zich overigens minder goed verhouden tot de doelstellingen van de richtlijn, namelijk enerzijds het waarborgen van belastingheffing in de lidstaat van consumptie en anderzijds het beperken van administratieve lasten en het voorkomen van concurrentievervalsingen door middel van een centraal aangiftesysteem.

14 - VVD

Hoe verhoudt deze drempel zich met drempels die in andere lidstaten worden gehanteerd?

Lidstaten hebben op dit punt geen nationale beleidsruimte. De drempel van € 10.000 is uniform van toepassing binnen de lidstaten en volgt rechtstreeks uit de BTW-richtlijn 2006.

5.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

15 - VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat de maatregelen bijdragen aan een gelijkwaardiger concurrentiepositie tussen binnenlandse ondernemers en ondernemers uit andere lidstaten. Tegelijkertijd biedt de richtlijn weinig beleidsruimte voor nationale keuzes. Hoe beoordeelt de regering de effecten van dit wetsvoorstel op de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemers ten opzichte van ondernemers uit andere lidstaten?

Het kabinet verwacht dat de voorgestelde harmonisatie en uitbreiding van de éénloketregelingen, in combinatie met de verplichtstelling van de grensoverschrijdende verleggingsregeling, zal leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde ondernemers ten opzichte van ondernemers uit andere lidstaten. Doordat de noodzaak tot btw-registraties en aangifteverplichtingen in andere lidstaten in belangrijke mate vervalt, worden bestaande fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende handel verminderd. Daarnaast leidt de verdere harmonisatie van regels binnen de Unie ertoe dat verschillen in nationale uitvoeringspraktijken en administratieve lasten verder worden beperkt, waardoor concurrentievervalsingen worden tegengegaan. De beperkte nationale beleidsruimte die de richtlijn laat, past binnen de benadering om gelijke concurrentieverhoudingen binnen de interne markt zoveel mogelijk te waarborgen.

6. Uitvoeringskosten Belastingdienst

16 – D66

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de uitvoerbaarheid van het voorstel. Zij lezen dat de implementatie deels afhankelijk is van het nieuwe OB-pakket van de Belastingdienst en dat de uitvoeringstoets in 2027 wordt herijkt. Kan de regering nader toelichten welke risico's er op dit moment in beeld zijn voor tijdige implementatie? Is de regering ervan overtuigd dat tijdige implementatie gaat lukken?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 18.

17 – VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Belastingdienst de maatregelen uitvoerbaar acht, maar dat de implementatie is opgesplitst in twee delen en deels afhankelijk is van het nieuwe OB-pakket/GenTax. Tevens wordt gesproken over een mogelijke “terugvalmogelijkheid” indien de planning onder druk komt te staan. Welke risico's ziet de regering concreet voor de tijdige implementatie van dit wetsvoorstel bij de Belastingdienst en wat houdt de genoemde terugvalmogelijkheid precies in voor ondernemers en hun aangifteverplichtingen?

Zoals ook wordt toegelicht in de Kamerbrief Digitale autonomie bij de Belastingdienst waarmee uw Kamer separaat is geïnformeerd op 11 juni 2026, wordt - behoudens de in de brief toegelichte vertraging rondom de implementatie van de VAT-refund regeling in het nieuwe OB-systeem - op dit moment geen vertraging voorzien rondom de implementatie van de overige regelingen in het OB-pakket/GenTax. Bij de planning van de Wet implementatie Richtlijn btw in het digitale tijdperk - enkele btw-

registratie is rekening gehouden met het risico van mogelijke onvoorziene vertraging in het traject van de modernisering van de omzetbelasting. Door het inbouwen van een terugvalmogelijkheid wordt het risico op een niet-tijdige implementatie van de tweede release gemitigeerd.

De haalbaarheid van de planning voor de Wet implementatie Richtlijn btw in het digitale tijdperk - enkele btw-registratie wordt overeenkomstig de uitvoeringstoets eind 2026 herijkt. Indien op dat moment onvoldoende zekerheid bestaat over een implementatie van de tweede release per 1 juli 2028 rechtstreeks in het nieuwe OB-pakket (zogenoeten 'Gentax'), is er - op basis van huidige inzichten - nog voldoende tijd om te kiezen voor een zogenoemde terugvalmogelijkheid. Over deze keuze zal uiterlijk op 1 januari 2027 definitief besloten worden.

De terugvalmogelijkheid houdt in dat de maatregelen worden gerealiseerd in de bestaande oplossing voor de éénloketregelingen (het zogenoemde 'Noodspoor'). De voorbereidingen voor deze mogelijkheid worden reeds getroffen. Voor ondernemers heeft dit geen praktische gevolgen. De implementatie van de Richtlijn btw in het digitale tijdperk - enkele btw-registratie betreft een uitbreiding op de bestaande éénloketregelingen die al structureel verlopen via de huidige oplossing. Indien van de terugvalmogelijkheid gebruik moet worden gemaakt, zullen de éénloketregelingen op een later moment alsnog volledig overgaan naar het nieuwe OB-pakket.

18 - VVD

Treedt er verdringing op in het IV-portfolio als van deze terugvalmogelijkheid gebruik moet worden gemaakt?

De benodigde inzet (uitgedrukt in IV-dagen) en de doorlooptijd voor de implementatie van de terugvalmogelijkheid zijn reeds in kaart gebracht. Indien van deze terugvalmogelijkheid gebruik moet worden gemaakt, dan leidt dit naar de huidige inzichten niet tot verdringing in het IV-portfolio. Dit komt doordat - bij het stoppen van het Hoofdspoor - hiervoor IV-capaciteit is gereserveerd.

19 - CDA

Ten aanzien van de uitvoeringstoets hebben de leden van de CDA-fractie enkele vragen. Deze leden merken op dat de implementatie van de regeling voor btw e-commerce enkele jaren geleden al grote problemen in de uitvoering opleverde omdat het niet kon worden geïmplementeerd in de ICT-systemen van de Belastingdienst. Om de implementatiedeadline te halen, werd daarom een handmatig noodspoor ingesteld waar veel extra fte en kosten mee gepaard gingen. Deze leden zien nu in deze uitvoeringstoets weer eenzelfde risico. Het eerste deel wordt uitgevoerd onder het destijds ingestelde noodspoor, terwijl het tweede deel in een systeem moet worden verwerkt dat er nog niet is en waar de Belastingdienst dus ook nog geen ervaring mee heeft. Zij vragen of het kabinet uiteen kan zetten wat de gevolgen voor de uitvoering zijn als blijkt dat planning per 2027 in het OB-Pakket/GenTax niet mogelijk is en hoe een fall-back scenario er dan uit zou kunnen zien.

Voor de eerste release van de regeling bestaat geen afhankelijkheid van het nieuwe OB-Pakket/GenTax. Deze release zal binnen de huidige btw e-commercesystemen worden geïmplementeerd. De voorbereidingen hiervoor verlopen volgens planning. Wat betreft de tweede release, per juli 2028, is er wel een afhankelijkheid van de implementatie van het nieuwe OB-pakket/GenTax. Vooralsnog worden er geen knelpunten verwacht met betrekking tot de implementatie van de binnenlandse omzetbelasting in het OB-Pakket/GenTax per juli 2027 en van de éénloketregelingen per juli 2028. Daarbij wordt rekening gehouden met de definitief vast te stellen nieuwe livegangdatum voor VAT-refund.

Indien onverhoopt blijkt dat implementatie in het OB-Pakket/GenTax per genoemde datum niet haalbaar is, is voorzien in een zogenoemde terugvalmogelijkheid. Dat wil zeggen dat de benodigde maatregelen worden gerealiseerd binnen het bestaande noodspoor. De voorbereidingen voor dit scenario zijn reeds gestart, zodat tijdige realisatie mogelijk blijft. Voor de dienstverlening aan ondernemers die gebruik maken van de éénloketregelingen heeft het gebruik van het noodspoor geen gevolgen: het niveau van dienstverlening blijft in dat geval ten minste gelijk aan de huidige situatie.

20 - CDA

Ook vragen zij wat daarvan mogelijke personele en budgettaire implicaties zouden zijn.

De extra werkzaamheden die voortvloeien uit de implementatie van de Richtlijn btw in het digitale tijdperk – enkele btw-registratie (release 2) binnen het noodspoor zijn reeds gereserveerd binnen het portfolio voor de modernisering van de omzetbelasting. De personele gevolgen voor de uitvoering zijn meegenomen in de uitvoeringstoets. Indien als gevolg van vertraging in de modernisering van de omzetbelasting de Tijdelijke Organisatie e-commerce langer in stand moet blijven, zullen de hiermee samenhangende gevolgen worden betrokken bij de herplanning van het programma Modernisering OB.

De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg