

Vergaderjaar 2015–2016

**22 112**

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

**Nr. 2119**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2016

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

Fiche 1: Verordening tot verplaatsing secretariaat Comité van toezicht OLAF (Kamerstuk 22 112, nr. 2117)

Fiche 2: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Georgië (Kamerstuk 22 112, nr. 2118)

Fiche 3: Mededeling over het btw-actieplan

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## Fiche: Mededeling over het btw-actieplan

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*  
Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal comité over een actieplan betreffende de BTW: naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – tijd om knopen door te hakken
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*  
7 april 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*  
COM(2016) 148
- d) *Eurlex:*  
[http://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0148&DTA=2016&qid=1460034255340&DB\\_TYPE\\_OF\\_ACT=comJoin&CASE\\_LAW\\_SUMMARY=false&DTS\\_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=COM\\_JOIN&type=advanced&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DTS\\_SUBDOM=ALL\\_ALL](http://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0148&DTA=2016&qid=1460034255340&DB_TYPE_OF_ACT=comJoin&CASE_LAW_SUMMARY=false&DTS_DOM=ALL&excConsLeg=true&typeOfActStatus=COM_JOIN&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment board:*  
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad:*  
Ecofin Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*  
Ministerie van Financiën

### 2. Essentie voorstel

Het actieplan kondigt diverse voornemens aan om stappen te zetten naar één btw-gebied voor de Europese Unie (EU) en de regelgeving te moderniseren en te vereenvoudigen, ter optimalisering van de interne markt voor alle marktpartijen. Daarnaast is volgens de Commissie urgente wijziging nodig voor de strijd tegen btw-fraude.

#### *Definitief btw-systeem voor de levering van goederen tussen lidstaten*

De Commissie kondigt aan in 2017 te komen met een voorstel voor een definitief btw-systeem, gebaseerd op heffing van btw zoals nu op binnenlandse leveringen geldt, maar dan uitgebreid naar leveringen tussen lidstaten. De huidige (tijdelijke) regeling voor leveringen tegen 0% tussen ondernemers in verschillende lidstaten die sinds 1993 bestaat wordt dan verlaten. Daarmee zou carouselfraude<sup>1</sup> in de EU op termijn aanzienlijk kunnen worden teruggebracht.

#### *Verbeteren samenwerking en informatie-uitwisseling*

Tot die tijd kan door verbetering van samenwerking en informatie-uitwisseling met de inzet van moderne technieken door de lidstaten een gezamenlijke analyse worden verricht, waardoor sneller en gerichtter btw-fraude kan worden bestreden. Daartoe komt de Commissie in 2016 en 2017 met voorstellen.

<sup>1</sup> Bij Carouselfraude wordt gebruik gemaakt van de btw-regels die gelden bij leveringen tussen ondernemers in verschillende lidstaten. Op die wijze krijgen fraudeurs goederen of diensten zonder btw (0%) in handen. Binnen een (door fraudeurs opgezet) netwerk van bedrijven in diverse landen worden de producten met berekening van btw verkocht en wordt de van de afnemers ontvangen btw niet afgedragen door bedrijven die snel verdwijnen. Deze producten worden binnen het netwerk vaak in verschillende lidstaten doorverhandeld en de producten komen soms in dezelfde lidstaten weer terug, zodat er een soort van carouselbeweging ontstaat.

### *Digital single market*

Naast voorstellen gericht op fraudebestrijding, wil de Commissie het btw-systeem moderniseren en vereenvoudigen om digitale handel en dienstverlening aan particulieren via internet (e-commerce) te vergemakkelijken. Bij de btw-heffing over deze e-commerce wordt sinds 1 januari 2015 al niet meer uitgegaan van heffing in het land van oorsprong, maar van het bestemmingslandbeginsel. Voor de handel in goederen is al eerder besloten dat het huidige bestemmingslandbeginsel ook in het definitieve systeem wordt voortgezet.

### *Tarieven*

Met de definitieve keuze voor het bestemmingslandbeginsel (de btw over het product komt ten goede aan het land van consumptie en wordt geheven volgens de regels en het tarief van dat land) wordt de noodzaak van harmonisatie van tarieven verminderd. De Commissie komt daarom in 2017 met een voorstel met daarin twee opties dat lidstaten een grotere beleidsvrijheid geeft op het terrein van de tarieven. Eén optie betreft het laten vervallen van de limitatieve lijst van goederen en diensten waarvoor een verlaagd tarief mag worden toegepast. De andere optie betreft de uitbreiding van die lijst. Ook wordt door de Commissie een gelijke behandeling van fysieke en digitale kranten en boeken voorgesteld.

Verder bevat het actieplan nog een aantal aankondigingen van kleinere voorstellen, zoals een vereenvoudigingspakket voor kleine ondernemers in 2017

## **3. Nederlandse positie**

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

Nederland is voorstander van vereenvoudiging en modernisering van het btw-systeem en van samenwerking en informatie-uitwisseling. In combinatie met de inzet van moderne technieken kan men sneller en gericht fraudenetwerken in Europa detecteren en verlies van btw beperken of voorkomen. Dit zal ook een positieve uitwerking hebben op het functioneren van de interne markt.

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

Het actieplan bevat nog geen concrete voorstellen, waardoor een precieze beoordeling op de inhoud van de voornemens nog niet mogelijk is. De voornemens worden in 2016 en 2017 nader uitgewerkt door de Commissie.

### *Digital single market*

Nederland staat positief tegenover de doelstellingen van de Commissie wat betreft het wegnemen van obstakels in de grensoverschrijdende handel en dienstverlening via internet. Zo vragen globalisering, digitalisering en de toename van grensoverschrijdende e-commerce om modernisering van de btw-richtlijn. Daarom steunt Nederland het voornemen van de Commissie om de richtlijn in dit licht aan te passen.

### *Verbeteren samenwerking en informatie-uitwisseling*

In de strijd tegen btw-fraude verwelkomt Nederland initiatieven voor het verder verbeteren van de onderlinge samenwerking en het uitwisselen en delen van informatie over fraudenetwerken tussen belastingdiensten in

Europa en tussen belastingdiensten en douanediens­ten onderling. Door gebruik te maken van moderne IT-technieken in samenhang met Eurofisc (gedecentraliseerd netwerk uit de douane- en belasting­diensten van lidstaten, dat snel gerichte informatie uitwisselt over mogelijke frauduleuze bedrijven), kunnen lidstaten sneller en gerichter fraudesignalen analyseren. Hierdoor kan de fraude eerder worden gedetecteerd en kan verlies van btw-inkomsten worden beperkt of worden voorkomen. In het traject van fraudebestrijding moet de grootste inzet aan de voorkant liggen: het voorkomen van verlies van btw-inkomsten.

#### *Definitief btw-systeem voor de levering van goederen tussen lidstaten*

In navolging van de mededeling van de Europese Commissie COM (2011) 851 *Mededeling over de toekomst van de btw* heeft de Commissie nu een keuze gemaakt voor een definitief systeem, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen binnenlandse leveringen en leveringen tussen lidstaten, door in beide gevallen btw te heffen in het bestemmingsland. De afdracht van die btw naar het land van de afnemer vindt dan plaats door de leverancier in zijn eigen land via de zogenaamde One Stop Shop, zoals deze nu al wordt gebruikt voor een beperkt aantal diensten. Het 0% tarief voor leveringen tussen lidstaten zal dan vervallen.

Hoewel Nederland de mening deelt dat hiermee de btw-carrouselfraude in de EU in essentie aanzienlijk zal kunnen worden gereduceerd, zijn voor het daadwerkelijk behalen van deze reductie en het veiligstellen van het toezicht en de inning van btw door andere lidstaten nog veel uitvoeringstechnische aspecten te regelen om het risico op verlies aan btw-inkomsten door andere oorzaken te vermijden. De Commissie onderkent dat veel onderling vertrouwen nodig is tussen lidstaten, maar dat is alleen te bereiken door goede afspraken over de wijze van handhaving en inning te maken. Om een afgewogen keus voor een definitief (ander) btw-systeem te kunnen maken, acht Nederland het wenselijk om meer dan één variant uitgewerkt te zien, die voldoet aan de uitgangspunten voor een robuust, eenvoudig en efficiënt systeem. Naast de door de Commissie als optimaal genoemde keuze voor algehele heffing is volgens Nederland ook een stelselvariant denkbaar van algehele verlegging van btw tussen ondernemers voor zowel binnenlandse leveringen als voor leveringen tussen EU-lidstaten. Verleggen van btw betekent dat de verschuldigdheid van btw over een levering of een dienst wordt doorgeschoven van de leverancier naar de afnemende ondernemer. De variant van algehele verlegging gaat ook uit van het bestemmingslandbeginsel en ook dan zijn flankerende maatregelen nodig om verlies van btw te voorkomen. De daarvoor benodigde informatie zou kunnen worden verkregen uit een pilot in enkele lidstaten gedurende enkele jaren. Een andere variant is het behoud van het huidige btw-systeem waarin slechts kleine aanpassingen worden aangebracht

#### *Tarieven*

Nederland onderkent dat bij een definitief stelsel de behoefte bestaat om het beleid rond de tarieven daarop aan te passen. De Commissie komt daartoe t.z.t. met twee voorstellen.

Een daarvan is gelijke behandeling van fysieke en digitale kranten en boeken. Dit wordt door Nederland verwelkomd.

Het tweede voorstel betreft herziening van het stelsel van de huidige tarieven in brede zin; dit bevat twee opties (laten vervallen of juist uitbreiden van de limitatieve lijst van goederen en diensten waarvoor een verlaagd tarief mag worden toegepast). Nederland hecht waarde aan soevereiniteit voor lidstaten met betrekking tot het hanteren van een verlaagd btw-tarief. Dit betekent echter niet dat deze vrijheid onbegrensd dient te zijn. Met name in het kader van een goede werking van de interne

markt zal aan de impact van deze beleidsvrijheid nog de nodige aandacht moeten worden gegeven. Daarbij spelen aspecten als budgettaire stabiliteit, grenseffecten, afbakeningsproblematiek, een goede belastingmix en vereenvoudiging een rol. Nederland wacht het voorstel af voordat een oordeel wordt gegeven over de twee aangekondigde opties.

Verder bevat het actieplan nog een aantal aankondigingen van kleinere voorstellen, zoals een vereenvoudigingspakket voor kleine ondernemers. Nederland staat in dat licht positief tegenover het opnieuw bezien van het regime voor kleine ondernemers.

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

Het actieplan bevat diverse uiteenlopende onderwerpen en daarmee per onderwerp ook verschillende krachtenvelden. Waar voor de verbetering van samenwerking en informatie uitwisseling in beginsel geen tegenstanders lijken te zijn, zal bij de uitwerking hiervan pas blijken waar de obstakels zitten. Hetzelfde geldt voor de modernisering van de btw-richtlijn in het kader van e-commerce.

De keuze voor een (ander) definitief btw-systeem is een ingrijpender wijziging. Hoe deze nieuwe voorstellen zullen vallen in de lidstaten is nog onbekend. De meeste lidstaten, maar ook het Europese en Nederlandse bedrijfsleven, zijn tot nu toe geen voorstander gebleken van grote wijzigingen en de meningen over de mogelijke varianten van het toekomstig definitief systeem lopen sterk uiteen. Het bedrijfsleven heeft zich tot nu toe uitgesproken voor behoud van het huidige systeem met verbetering van enkele knelpunten. Voorstellen over tarieven zijn doorgaans ook aanleiding voor uiteenlopende meningen. Dit bemoeilijkt het bereiken van de vereiste unanieme overeenstemming tussen lidstaten.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

#### *a) Bevoegdheid*

De EU kent een bevoegdheid op het terrein van indirecte belastingen, zoals de btw. Op basis van artikel 113 VWEU, stelt de Raad, na raadpleging van het EP, met unanimiteit regels vast voor de harmonisatie van wetgeving op het terrein van de indirecte belastingen.

#### *b) Subsidiariteit*

Hoewel de Nederlandse grondhouding tov. de subsidiariteit positief is, is voor een grondig oordeel nog onvoldoende informatie beschikbaar in deze mededeling. In algemene zin is het oordeel positief, omdat het gaat om toekomstige maatregelen voor een btw-stelsel die de werking van de interne markt ten goede komen.

#### *c) Proportionaliteit*

Voor de beoordeling van de voorstellen op het punt van proportionaliteit geldt eveneens dat de mededeling nog onvoldoende informatie bevat om een gedegen oordeel te vellen. De Nederlandse grondhouding is echter wel positief, omdat de toekomstige voorstellen voor diverse verbeteringen naar hun aard passend uit lijken te vallen voor een verbetering van de interne markt.

*d) Financiële gevolgen*

De mededeling bevat geen financieel memorandum. Bij later te verwachten concrete voorstellen zal Nederland bij de Commissie aandringen om precies aan te geven wat het financieel beslag van die voorstellen zullen zijn. De eventuele kosten van de voorstellen zullen worden opgevangen op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

*e) Regeldruk en administratieve handelingen*

Een van de doelstellingen van de Commissie is om de regelgeving te vereenvoudigen. Dit zou een positieve werking op de regeldruk en administratieve handelingen moeten hebben. Ook hier geldt weer dat voor een accurate beoordeling, de mededeling nog onvoldoende informatie bevat.