

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2721

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 november 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën over de brief van 13 juli 2018 over BNC-fiches op het beleidsterrein Financiën. De volledige agenda is opgenomen aan het einde van het verslag.

De vragen en opmerkingen zijn op 27 september 2018 aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 12 november 2018 zijn de vragen, die betrekking hebben op de fiches over de btw, door de Staatssecretaris van Financiën beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Staatssecretaris van Financiën

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

De leden van de VVD-fractie ondersteunen maatregelen die in dit geval de intracommunautaire ploffraude aanpakken. Kan het kabinet aangeven waarom de verlenging van de artikelen 199bis en 199ter niet eerder is voorgelegd?

De Europese Commissie (Commissie) heeft als enige instelling van de Europese Unie het initiatiefrecht om met voorstellen te komen. De reden waarom de Commissie niet eerder met het voorstel is gekomen is niet bekend. Mogelijk hangt dit samen met alle andere voorstellen die ook moesten worden gepubliceerd. Begin 2017 heeft Nederland al aangevraagd om verlenging en aanpassing van de bepalingen in het kader van een derogatieverzoek om de verlegging van btw te mogen toepassen op telecommunicatiediensten. De bepaling van artikel 199bis was toen al niet meer bruikbaar voor nieuwe verzoeken van lidstaten in verband met de minimale werkingsduur van 2 jaar met een uiterste einddatum van eind 2018. Nederland heeft daarom een verzoek om een derogatie moeten indienen toen ons begin 2017 signalen van btw-fraude met telecommunicatiediensten bereikten. De Commissie heeft daarop wel snel actie ondernomen om Nederland van deze derogatie te kunnen voorzien. Overigens is over het voorstel voor de verlenging van de artikelen 199bis en 199ter in de Ecofin Raad van 2 oktober jongstleden een akkoord bereikt.

Kan het kabinet ingaan op hoe de definitieve oplossing waar op dit moment nog aan gewerkt wordt eruit zal gaan zien?

Het kabinet is in de brief aan uw Kamer van 29 maart 2018 (Kamerstuk 22 112, nr. 2528) uitgebreid ingegaan op de contouren van het voorstel voor een definitief btw-systeem en heeft dat ook gedaan in het BNC-fiche over het richtlijnvoorstel betreffende een definitief btw-systeem (Kamerstuk 22 112, nr. 2652). Deze inbreng weerspiegelt de initiële inzet van Nederland in de onderhandelingen. De onderhandelingen over dit voorstel zijn voortvarend opgepakt door het huidige Oostenrijkse voorzitterschap, maar geven in verband met de premature fase waarin de discussie zich bevindt nog geen zicht op hoe het definitieve systeem er daadwerkelijk uit gaat zien. Lidstaten zijn op dit moment over het algemeen sceptisch over de keuze om de verschuldigdheid van de btw over grensoverschrijdende leveringen van goederen tussen ondernemers (B2B) in handen te leggen van de leverancier, zonder dat de lidstaat waaraan de verschuldigde btw moet toekomen een effectieve manier heeft om toezicht uit te kunnen oefenen of de middelen heeft om de afdracht goed te kunnen handhaven. Dezelfde scepsis bestaat over het tijdelijke parallelle systeem van de verlegging van de verschuldigde btw voor grensoverschrijdende B2B-leveringen van goederen, indien de afnemer kan worden beschouwd als een betrouwbare afnemer (Certified Taxable Person). Deze tijdelijke voorziening gaat uit van een geheel nieuw door lidstaten op te zetten systeem van certificering van ondernemers die initieel en vervolgens blijvend moeten worden onderzocht op hun betrouwbaarheid. Naast deze hoofditems wordt op dit moment op ambtelijk niveau over diverse facetten van het voorstel gesproken in de Raadswerkgroepen in Brussel.

Kan het kabinet aangeven waarom er in de definitieve oplossing alleen gekozen is voor de business-to-business (B2B)-goederenleveringen en niet is gekozen voor leveringen van diensten?

De Commissie gaat er vanuit dat het definitieve btw-systeem voor zowel de levering van goederen als het verrichten van diensten gaat gelden. Het voorstel om het huidige btw-systeem te vervangen door het voorgestelde definitieve btw-systeem is dermate ingrijpend dat de Commissie een gefaseerde inwerkingtreding voorziet. Eerst wordt voorgesteld om de heffing van btw ten aanzien van de grensoverschrijdende levering van goederen te wijzigen. In het kader van een soepele overgang wordt tevens in boven genoemde tijdelijke parallelle mogelijkheid voor de levering van goederen aan betrouwbare ondernemers voorzien. Vervolgens wordt voorzien in een evaluatie van de werking van het nieuwe btw-systeem ten aanzien van grensoverschrijdende goederenleveringen alvorens dat systeem ook voor grensoverschrijdende diensten vorm te gaan geven. Tot die tijd blijft voor grensoverschrijdende diensten het huidige btw-systeem van kracht en worden de grensoverschrijdende leveringen van goederen tijdelijk anders behandeld dan de grensoverschrijdende diensten. Het is nog niet bekend wanneer de Commissie het voorgestelde definitieve btw-systeem wil uitbreiden naar grensoverschrijdende diensten.

De leden van de VVD-fractie noemen dat de Minister heeft aangegeven de regeling voor diensten langer te willen verlengen dan de voorgestelde datum. Is dat de meest wenselijke oplossing of dient de definitieve oplossing ook over diensten te gaan zo vragen de leden.

De in het voorstel voor verlenging van de werking van artikel 199bis en artikel 199ter genoemde einddatum is gelijk aan de door de Commissie beoogde ingangsdatum van de eerste fase van het definitief btw-systeem, dat echter alleen ziet op de levering van goederen. Voor diensten wordt op die datum nog niet voorzien in een definitief btw-systeem. Die datum geldt naar de opvatting van het kabinet dan ook niet als einddatum voor (de verlenging van) de verleggingsmogelijkheid voor diensten. De Commissie heeft dit wel onderkend maar niet meegenomen in dit voorstel tot verlenging, maar in het voorstel voor het definitief btw-systeem. Overigens vraagt het kabinet zich af of de verlegging van btw als instrument tegen btw-fraude in het definitieve systeem niet meer nodig zal zijn. Dit is een wenselijke gedachte, maar het zal te zijner tijd goed moeten worden afgewogen bij het oordeel over het definitief btw-systeem.

Wordt er wel een impactanalyse opgesteld, en zo ja wanneer, over de verschillende btw-voorstellen gezamenlijk? Zo ja, wat zijn de effecten?

In de onderhandelingen is door Nederland naar voren gebracht dat de impactanalyse betreffende het voorstel voor een definitief btw-systeem onvoldoende is. Het voorstel bevat meer elementen dan die in de basisstudie door EY, waarop de Commissie de impact van het voorstel grotendeels heeft gebaseerd, zijn meegewogen. Daarnaast is de impactanalyse onvoldoende, indien dit in samenhang wordt gezien met de andere voorstellen die impact hebben op het geheel. Hierbij kan worden gedacht aan het voorstel voor een bijzondere regeling voor het MKB en het voorstel voor de btw-tarieven. Vooralsnog geeft de reactie van de Commissie in de overleggen daarover ons geen aanleiding te veronderstellen dat zij een aanpassing van de impactanalyse overwegen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het fiche. Deze leden lezen dat Nederland zich afvraagt of in het nu door de Commissie voorgestelde definitieve btw-systeem geen behoefte meer zal zijn aan het instrument van partiële verlegging. Deze leden vragen hoe het krachtenveld in de EU is als het gaat om de vraag of de verleggingsregeling niet structureel ingevoerd kan worden, eventueel met een evaluatie-/horizonbepaling.

Er is op dit moment geen krachtenveld waarneembaar op het punt van een structurele verleggingsmogelijkheid. Mogelijk gaat dit voor de meeste lidstaten pas een rol spelen, indien de contouren van het definitieve btw-systeem duidelijker worden. Op 2 oktober jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1550) is door de Ecofin Raad een akkoord bereikt over het voorstel voor verlenging van de verleggingsmogelijkheden van de artikelen 199bis en 199ter van de btw-richtlijn. Hierbij is niet voorzien in een evaluatie- of horizonbepaling. Bij die gelegenheid heeft de Ecofin Raad overigens ook ingestemd met de mogelijkheid voor lidstaten om, onder strikte voorwaarden, tijdelijk een algehele binnenlandse btw-verleggingsregeling in te voeren.

Fiche: Richtlijn betreffende een definitief btw-systeem

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

De leden van de VVD-fractie willen een fraude-robust btw-systeem waarbij een vereenvoudiging voor ondernemers en belastingdiensten als belangrijk wordt aangemerkt. Deze leden hebben naar aanleiding van het fiche over de hoekstenen van het definitieve btw-systeem al een aantal vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet kan ingaan op de vraag of zij van mening is dat de invulling zoals nu gepresenteerd wordt, voldoet aan de doelstelling van een fraude-robust btw-systeem waarbij de vereenvoudiging voor ondernemers en de belastingdiensten een belangrijke rol speelt.

In het BNC-fiche heeft het kabinet reeds aangegeven dat de doelstellingen niet gehaald lijken te worden met dit voorstel. De onderhandelingen zijn echter in volle gang. De inzet van alle lidstaten geeft het positieve beeld dat iedereen op zoek is naar een verbetering van het huidige btw-systeem, waarbij wel aan deze doelstellingen wordt voldaan.

De leden van de VVD-fractie maken zich met de Minister zorgen over het gebruik van een uit 2015 stammend rapport en cijfers uit 2011. Deze leden hebben twijfels of deze informatie voldoende is om de effectbeoordeling op goede gronden plaats te laten vinden. Kan ingezet worden op een nieuwe impactassessment?

Dat is ook de inzet van het kabinet. Zoals hiervoor reeds aangegeven, heeft Nederland daar ook op gewezen tijdens de onderhandelingen op ambtelijk niveau. Het is nu afwachten wat de Commissie met deze oproep zal doen. Nederland zal dit punt blijven adresseren tijdens de verdere besprekingen van dit voorstel in de Raadswerkgroep.

De leden van de VVD-fractie delen de kritische vragen van de Minister over de beoordeling van het behalen van de doelstellingen. Welke stappen worden gezien de negatieve positie van het Nederlandse kabinet gezet? Waar wordt precies op ingezet? Welke partners heeft het Nederlandse kabinet hierbij? Kan de Minister aangeven hoe het proces om te komen tot een definitief btw-systeem eruit ziet, zeker in ogenschouw nemend de kritische lijn van het kabinet en de geschetste eerste inschatting van het krachtenveld?

Nederland heeft op ambtelijk niveau allereerst ingezet op een fundamentele discussie over de mogelijke oplossingen om de fraude bij de basis aan te pakken, zonder dat dit gepaard gaat met verzwaring van administratieve- en uitvoeringslasten. Daarbij is een discussie en overeenstemming nodig over de opzet en uitgangspunten die ten grondslag zouden moeten liggen aan de vormgeving van een definitief btw-stelsel dat aan de doelstellingen van fraudebestendigheid en eenvoud zou moeten voldoen. Ook andere lidstaten hebben dit benadrukt. Het Oostenrijkse voorzitterschap heeft dit conform de wensen van de meeste lidstaten opgepakt en de recente vergaderingen stonden ook in het teken van deze fundamentele discussie. Op dit moment wordt aan de hand van de input van de lidstaten verder gesproken over de gewenste richting. In deze fase van de onderhandelingen kan nog niet met zekerheid worden aangegeven hoe het krachtenveld ligt. Alle lidstaten lijken de nu door het Oostenrijkse voorzitterschap ingezette basisdiscussie te ondersteunen en nemen daar ook actief aan deel. Het voorstel bevat zoveel onderdelen die nog aan discussie onderhevig zijn dat nog onduidelijk is hoe het krachtenveld eruit zal gaan zien. Met het kabinet en veel lidstaten hebben ook VNO-NCW en MKB Nederland dezelfde zorgen geuit richting de Commissie¹. Wel is duidelijk dat alle lidstaten aandringen op het behoud van data voor risicoanalyse. Ook zetten lidstaten die een lage VAT-gap hebben en waar sterk wordt ingezet op een goede fraudeopsporing, waar onder Nederland, meer in op de verbetering van risicoanalyse door de IT-tool TNA, dat in het voorjaar van 2019 operationeel zou moeten zijn, en op het verkennen van de inzet van moderne technieken die gericht zijn op het voorkomen van btw-fraude. Dit ontbreekt volledig in het voorstel van de Commissie.

De leden van de VVD-fractie noemen dat onder het kopje financiële consequenties valt te lezen dat er een reductie van 938 miljoen euro per jaar aan kosten voor het bedrijfsleven kan plaatsvinden. Echter is er geen rekening gehouden met de nadelige effecten van de verschillende btw-systemen door invoering van een parallelsysteem voor gecertificeerde ondernemers en de effecten van Europese btw-voorstellen voor de tarieven en voor de kleine en middelgrote ondernemingen. Kan het kabinet aangeven waarom deze nadelige effecten niet zijn meegenomen en een inschatting maken van de omvang? Zo nee, waarom niet? Op welke manier kunnen deze leden beoordelen wat de uiteindelijke consequenties kunnen zijn?

Het kabinet heeft dezelfde vragen als de leden van de fractie van de VVD. Op ambtelijk niveau zijn deze vragen dan ook gesteld in de Raadswerkgroep. Het beeld dat het kabinet heeft van de kostenreductie is dat deze is gebaseerd op een deel van het voorstel en daarmee onvoldoende recht doet aan alle facetten van het nu voorgestelde definitieve btw-systeem als ook in relatie tot andere voorstellen die hierop inwerken. Dit wordt ook bevestigd in de reacties van VNO-NCW en MKB Nederland op dit voorstel

¹ <https://www.vno-ncw.nl/brieven-en-commentaren/eu-voorstel-betreffende-technische-maatregelen-inz-het-definitieve-btw>

aan de Commissie². De omvang van de kosten die met het voorstel gepaard zullen gaan voor het bedrijfsleven of de belastingdiensten is dan ook niet goed in te schatten, maar een kostenreductie lijkt zeker in de (tijdelijke) fase dat er meerdere btw-systemen naast elkaar gaan lopen moeilijk voor te stellen. De uiteindelijke consequenties zullen dus nog inzichtelijk moeten worden gemaakt door een alomvattende impact-analyse.

Kan het kabinet gezien haar negatieve standpunt toezeggen uitgebreid in te gaan op het vervolg van dit voorstel en uitgebreid te rapporteren in het verslag naar aanleiding van de komende Ecofinraden?

De onderhandelingen over dit voorstel vinden nog niet plaats op het niveau van de Ecofin Raad. Wel kan het kabinet toezeggen om uw Kamer te blijven informeren over de ambtelijke onderhandelingen in de Raadswerkgroep waar het voorstel nu wordt besproken. Het kabinet zal hiervoor middels de op dat moment meest geëigende manier invulling aan geven, waarbij gedacht kan worden aan het verslag van een Ecofin Raad.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het fiche en steunen de inzet om te komen tot een fraude-robuust btw-systeem en vereenvoudigingen voor ondernemers en belastingdiensten.

De leden van de D66-fractie vragen of de Europese Commissie voornemens is om een nieuw impact assessment uit te voeren op basis van recentere cijfers. Deze leden vragen of verwacht wordt dat een impact assessment op basis van actuelere cijfers, en bijvoorbeeld ook de invoering van de gecertificeerde ondernemers, tot andere inzichten leidt.

Het kabinet verwijst voor de verwachting over een nieuw impact assessment naar de hiervoor beantwoorde vragen op dit punt. De verwachting is zeker dat een impact assessment, dat alle facetten van het voorstel voor het definitief btw-systeem omvat alsmede de voorstellen die hier eveneens een invloed op hebben, tot een ander inzicht kan leiden als bijvoorbeeld blijkt dat de kostenreductie en fraudereductie niet optreden.

Deze leden vragen welke gedragseffecten worden verwacht en hoe groot de gevolgen van deze gedragseffecten zullen zijn.

Deze vragen vat het kabinet op als de mogelijke gedragseffecten die van de huidige fraudeurs kunnen worden verwacht. Het kabinet heeft de afgelopen jaren gezien dat fraudeurs zich constant aanpassen aan gewijzigde regelgeving en opsporingsmethoden. Zolang het btw-systeem en de wijze van het organiseren van het toezicht niet de oorzaak van de fraude weg kunnen nemen of niet real time kunnen volgen, zullen fraudeurs wegen zoeken en vinden om hun fraude te blijven plegen. Dat geldt in hogere mate voor lidstaten waar de fraudebestrijding niet optimaal is dan voor lidstaten waar dit beter gaat, maar elke lidstaat kan door fraudeurs worden geraakt zodra de regelgeving of aanpak verslechteren. Welke gedragseffecten het kabinet verwacht, is al belicht in de brief van 29 maart 2018 aan uw Kamer. Het voorstel van de Commissie is niet gericht op het wegnemen van de oorzaak van de fraude en ook niet op het beter, sneller en efficiënter opsporen en dus het beperken van het verlies door fraude. Alle data, die nu tussen lidstaten worden uitgewisseld en

² <https://www.vno-ncw.nl/brieven-en-commentaren/eu-voorstel-betreffende-technische-maatregelen-inz-het-definitieve-btw>

worden gebruikt in data-risico-analyses zullen met het nieuwe voorstel verdwijnen. Deze data worden gebruikt voor het functioneren van Eurofisc en de IT-tool TNA om fraudeurs in beeld te krijgen.

De fraudeur zal als gevolg hiervan mogelijk een andere positie in de handelsketen zoeken, daar waar hij btw in rekening kan brengen en zo veel als mogelijk buiten het zicht van de belastingdiensten blijft waar het zijn (niet doen van) afdracht van btw betreft. De fraudeur kan in het voorgestelde systeem ook btw grensoverschrijdend in rekening brengen en deze niet afdragen. Hoeveel geld hiermee gemoeid zal zijn is net als nu moeilijk te zeggen, maar de mogelijkheden om btw in rekening te brengen nemen door het nieuwe systeem van heffing van btw op grensoverschrijdende leveringen toe. De lidstaten krijgen hier – anders dan nu – pas zicht op bij een controle door de lidstaat waar de leverende fraudeur gevestigd is. Alle data die nu zicht bieden op fraudenetwerken en deze steeds beter in beeld krijgen, worden niet meer verzameld door het vervallen van de opgaven van intracommunautaire prestaties. Een vervangende moderne techniek om de btw-inkomsten zeker te stellen en fraude op te sporen of zelfs te voorkomen, ontbreekt in het voorstel. Het enige moderne onderdeel in het voorstel is een uitbreiding van de huidige (mini-)one-stop-shop ((M)OSS). Dat is een aangiftemogelijkheid om in eigen land aangifte te doen van btw van het land waar de ondernemer deze verschuldigd is. De verwachting is dat fraudeurs van deze uitbreiding ook geen gebruik zullen maken.

De leden van de D66-fractie lezen dat moderne instrumenten zoals Transaction Network Analysis (TNA), blockchain en split payment kunnen bijdragen aan de bestrijding van fraude. Deze leden vragen om uitbreider toe te lichten op welke wijze deze technologieën aan dit doel kunnen bijdragen.

Zonder op de technische details in te gaan, bieden deze reeds bestaande instrumenten de mogelijkheid om verlies van btw te voorkomen (split payment) of bijna real-time te kunnen vaststellen aan de hand van de uitgeschreven facturen (blockchain).

Split payment is in feite niets anders dan het direct afsplitsen van het btw-bedrag dat de koper aan de leverancier dient te betalen voor de aan hem geleverde prestatie. De btw wordt direct betaald aan de Belastingdienst of op een geblokkeerde rekening gestort. Daardoor krijgt de leverancier de btw niet in handen en hij kan daarmee dan ook niet verdwijnen. Op deze manier wordt de fraude reeds aan de voorkant onmogelijk gemaakt.

Nadeel is dat op dit moment de stand van de IT nog niet zodanig is dat split payment zonder administratieve last voor de ondernemers kan plaatsvinden. Voor toepassing ervan hoeft het bestaande btw-systeem in ieder geval niet ingrijpend te worden veranderd.

Blockchain is een bestaande techniek die behulpzaam kan zijn bij het vaststellen van de btw die door de leverancier aan de koper is gefactureerd. Het is een gesloten systeem waarin facturen niet onzichtbaar kunnen worden gewijzigd of verdwijnen. De factuur is bij btw-carroussel-fraude – maar ook bij andere vormen van btw-fraude – een cruciaal bewijsmiddel voor de btw-afdracht en voor het effectueren van btw-aftek, maar ook voor het verkrijgen van inzicht in de onderliggende prestaties. De betrouwbaarheid daarvan kan worden gewaarborgd door middel van een blockchain toepassing. Afhankelijk van de mate waarin blockchain wordt toegepast kan de werking ervan worden vergroot om zodoende de juistheid van de aangiften van partijen te toetsen en om real-time inzicht te krijgen in de facturaties, zonder bijkomende administratieve- of uitvoeringslasten. Dit leidt ertoe dat al kennis kan worden verkregen van

de gefactureerde en verschuldigde btw voordat die btw door de koper is betaald. Anders dan bij het voorstel van de Commissie voor het definitieve systeem, vereist een dergelijke toepassing van blockchaintechnologie voor het kunnen volgen van de afdracht en de aftrek van btw geen grondige en fundamentele wijziging van het huidige btw-systeem. Blockchaintechnologie zou dan een onderdeel van het boekhoud- en factureringssysteem kunnen worden, niet alleen voor btw doeleinden maar ook voor andere toepassingen buiten het fiscale domein. Met de toepassing van blockchaintechnologie wordt momenteel op diverse terreinen in de maatschappij geëxperimenteerd. Het kabinet zou het een gemiste kans vinden om de mogelijkheden ervan niet eerst zorgvuldig te verkennen, voordat wordt besloten tot rigoureuze wijziging van het btw-systeem zonder dat daarmee de doelstellingen van fraudereductie en vereenvoudiging lijken te worden behaald.

De leden van de D66-fractie vragen of de Europese Commissie heeft aangegeven waarom zij geen alternatieven heeft onderzocht om bij te dragen aan de vereenvoudiging en fraude-robustheid van het btw-systeem. Deze leden vragen welke lidstaten net als Nederland hebben aangegeven zorgen te hebben over dit voorstel.

De Commissie heeft aangegeven tot dit voorstel te zijn gekomen op basis van besprekingen in de commissiewerkgroepen Group on the Future VAT en VAT Expert Group alsmede op basis van een onderzoek uit 2015 door EY, waarvoor cijfers uit 2011 zijn gebruikt. Dat onderzoek betrof de vijf destijds gepresenteerde opties voor een definitief btw-systeem. Daaruit leek een systeem van grensoverschrijdende heffing van btw door de leverancier (optie 2), uit oogpunt van fraudereductie en vermindering van administratieve- en uitvoeringslasten, als beste oplossing naar voren te komen.³ Vervolgens is deze optie door de Commissie uitgewerkt in het voorstel dat nu voorligt. Split payment is door de Commissie onderzocht en als administratief te belastend bevonden en daardoor niet als serieuze optie verder uitgewerkt. In hoeverre de Commissie blockchain als serieuze optie heeft onderzocht of nog onderzoekt, is het kabinet niet bekend⁴.

De leden van de D66-fractie vragen of de eventuele ontwikkeling van alternatieven voor dit voorstel zou leiden tot vertraging in de aanpak van fraude en in de vereenvoudiging van het btw-systeem en daarmee tot extra kosten of gemiste inkomsten voor Nederland en het bedrijfsleven.

Deze ontwikkeling voorziet juist in een betere fraudeaanpak en vereenvoudiging. De toepassing van de IT-tool TNA, die in het voorjaar van 2019 naar verwachting operationeel zal zijn, zal een toevoeging op de huidige data-risicoanalyse zijn, fraude sneller kunnen opsporen en aldus verlies aan btw-inkomsten kunnen reduceren. Als bovendien, naast de huidige opsporingsmethoden, technieken kunnen worden ontwikkeld die de fraude kunnen voorkomen of bij de bron kunnen stoppen en/of de fraude nog actueler kunnen volgen (split payment, blockchain), is dat een beter alternatief dan nu al te stoppen met het verzamelen van data die nodig zijn om de fraudenetwerken in beeld te krijgen en houden. Met het onderhavige voorstel voor een definitief btw-systeem worden de reeds ontwikkelde of nog in ontwikkeling zijnde technieken (TNA) in één keer teniet gedaan en hebben lidstaten geen instrumenten meer om de afdracht van btw zelf te kunnen volgen en handhaven. In dat opzicht kunnen nieuwe technieken juist als alternatief voor een ingrijpende

³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ey_study_destination_principle.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf

stelselwijziging in ogenschouw worden genomen om de doelstellingen van fraudereductie en vereenvoudiging te bereiken. Enkele van deze alternatieven bevinden zich al in een vergevorderd onderzoekstadium terwijl het naar verwachting de nodige tijd zal vergen voordat de voorgestelde stelselwijziging in volle omvang in werking zal kunnen treden.

De leden van de D66-fractie vragen wat Nederland als redelijke implementatietermijn voor dit huidige voorstel ziet. Deze leden vragen wat de verwachte implementatietermijn zal zijn wanneer een alternatief voorstel wordt ontwikkeld.

Hier is op dit moment nog geen antwoord op te geven. De onderhandelingen op ambtelijk niveau verkeren nog in de beginfase.

De leden van de D66-fractie vragen hoe groot de extra uitvoeringslast voor de Belastingdienst zal zijn ten gevolge van de voorgestelde regeling voor gecertificeerde ondernemers.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om aan te geven wat de effecten voor de uitvoeringskosten zullen zijn van de voorgestelde regeling voor gecertificeerde ondernemers. Een nader beeld zal pas mogelijk zijn bij verdere vormgeving op basis van de huidige onderhandelingen. Bij de eerste analyse is wel de conclusie getrokken dat er een forse impact voor de uitvoering zal zijn, met name vanwege het verwachte aantal ondernemers dat hierom zal verzoeken.

Deze leden vragen in hoeverre de voorgestelde regeling voor gecertificeerde ondernemers juist voor ondernemers de lasten verlaagt.

In hoeverre en tot welk bedrag ondernemers kosten zullen maken voor de certificering zal afhangen van de voorwaarden voor de afgifte van een certificaat zoals die uiteindelijk in de regelgeving zullen worden opgenomen alsmede van de wijze waarop blijvend aan die voorwaarden moet worden voldaan en hoe dat wordt gecontroleerd. De Commissie verwijst in de ambtelijke onderhandelingen met enige regelmaat naar de voor de douane gebruikte AEO-status (Authorised Economic Operator) van bedrijven en de vergelijkbaarheid daarvan met de CTP-status (Certified Taxable Person). Van het bedrijfsleven heeft het kabinet begrepen dat het de nodige kosten met zich brengt om te voldoen aan de voorwaarden voor (het verkrijgen en behouden van) een AEO-status. Ten opzichte van het huidige btw-systeem brengt de CTP-status voor ondernemers in elk geval een kostentoeename met zich mee, omdat een dergelijke status momenteel niet wordt verlangd. De CTP-status biedt ondernemers ten opzichte van het huidige btw-stelsel geen voordeel omdat het tot hetzelfde resultaat leidt (de afnemer is de btw verschuldigd). Ten opzichte van het voorgestelde definitieve btw-systeem, waarin wordt uitgegaan van de heffing van btw door de leverancier over grensoverschrijdende prestaties, geeft een CTP-status van de afnemer een cashflowvoordeel voor de betrokken leverancier. Die leverancier hoeft dan immers geen btw te berekenen die hij, afhankelijk van zijn betalingsvoorwaarden, moet voorschieten aan de fiscus voordat zijn afnemer heeft betaald. Verder hoeft de leverancier voor die transactie geen Opgeaaf grensoverschrijdende transacties in te vullen. Voor de afnemer geldt dat hij geen btw aan de leverancier betaalt die hij op een ander moment terug zal claimen als voorbelasting op zijn btw-aangifte. De aangifte van de naar de afnemer verlegde verschuldigde btw op de aankoop en de aftrek van diezelfde btw geschiedt dan op hetzelfde moment op aangifte en zal elkaar doorgaans per saldo opheffen. Hierbij dient tevens te worden

meegewogen dat het systeem van certificering een tijdelijke voorziening is, waarvoor ondernemers dus echter wel de nodige kosten moeten maken.

Deze leden vragen of ook andere lidstaten wijzen op een toename in uitvoeringslasten voor de nationale belastingdienst.

In de ambtelijke onderhandelingen hebben lidstaten onder andere aangedrongen op een eenvoudige geautomatiseerde toekenning van een CTP-status, omdat niet alle belastingdiensten in staat zullen zijn hun capaciteit in te zetten voor de controle op de betrouwbaarheid van ondernemers die een dergelijk certificaat verlangen en dat ook niet blijvend kunnen monitoren. Net als voor Nederland zal dus, afhankelijk van de definitieve vormgeving van de voorwaarden voor de CTP-status, voor meer of zelfs alle lidstaten de uitvoeringslast op dit punt stijgen.

Zij vragen verder of de toename in uitvoeringslast voor de Nederlandse Belastingdienst wezenlijk anders zal zijn dan die van andere belastingdiensten.

Het gehele systeem is nieuw en moet dus nog worden ingericht. Hierdoor is het voor andere belastingdiensten, net als voor de Belastingdienst, op dit moment nog niet mogelijk de exacte implicaties in beeld te brengen. Het belangrijkste punt daarbij is dat in Brussel nog wordt onderhandeld over de daadwerkelijke vormgeving. Of de uitvoeringslast voor de belastingdiensten in de verschillende lidstaten op een andere manier uit zal pakken is daarom nu nog niet vast te stellen.

Fiche: Wijziging betreffende de structuurrichtlijn van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken

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

*De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister duidelijk kan aangeven wat de gevolgen zijn van de verduidelijking ten aanzien van gedenu-
reerde alcohol.*

Wat betreft alcohol zijn er volgens de richtlijn twee mogelijkheden voor denatureren, het ongeschikt maken voor menselijke consumptie. De eerste optie is de zogenoemde volledige denaturering. Daarbij wordt alcohol vermengd met een denaturant, die is opgenomen in een EU Verordening. Doorgaans is dit de zogenoemde Euro-denaturant. Indien alcohol hiermee is vermengd in een EU-lidstaat moet bij overbrenging naar een andere lidstaat die alcohol worden geaccepteerd als zijnde voldoende gedenu-
reerd. Doorgaans zijn hiermee geen problemen maar eventuele verduidelijkingen zijn altijd welkom. Om de rechtszekerheid te vergroten, stelt de Europese Commissie onder meer verduidelijking voor van de procedures voor wijzigingen op het vlak van de kennisgeving van de voorschriften voor het volledig denatureren van alcohol. De tweede mogelijkheid is de zogenoemde gedeeltelijke denaturering. Hierbij wordt alcohol vermengd met denaturanten die door een EU-lidstaat zijn vastgesteld. Deze zijn niet opgenomen in de betreffende EU Verordening. Als alcohol met een dergelijke denaturant van een lidstaat wordt overgebracht naar een andere lidstaat kan deze laatste lidstaat de alcohol accepteren als zijnde voldoende gedenu-
reerd. Die lidstaat kan echter ook vragen om nadere denaturering met middelen die in deze lidstaat zijn voorgeschreven. Hierover is vaak onduidelijkheid. Met het oog op de uniforme toepassing van de vrijstelling voor gedeeltelijk gedenu-
reerde alcohol stelt de Europese Commissie voor de voorwaarden voor de wederzijdse erkenning van gedeeltelijk gedenu-
reerde

alcohol te verduidelijken. Ook moet worden vastgelegd dat het onderhoud en de reiniging van apparatuur voor de productie ervan deel uitmaakt van het productieproces en dat de gedeeltelijk gedenatureerde alcohol die voor die doeleinden wordt gebruikt, daarom onder de vrijstelling valt. Naar verwachting zullen de verduidelijkingen zowel voor het bedrijfsleven als de overheid leiden tot minder vragen over het toepassen van de vrijstelling voor gedenatureerde alcohol.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het jammer is dat er in het voorstel niet meer aandacht is voor ongewenste grenseffecten. Welke kans ziet het kabinet hier nog toe? Waarom wordt de drempel waarop een verlaagd accijnstarief van toepassing kan zijn specifiek verhoogd naar 3,5%?

Het voorstel behelst geen aanpassing van de minimum accijnstarieven. Nederland heeft regelmatig op ambtelijk niveau in diverse EU gremia aangedrongen op een verhoging van deze minimumtarieven. Hiervoor lijkt echter onvoldoende steun te zijn. Eventuele grenseffecten als gevolg van de huidige, relatief lage, minimum accijnstarieven zullen daarom voorlopig blijven bestaan.

Op grond van een huidige richtlijnbevestiging mag op bier met een alcoholvolumegehalte van maximaal 2,8% een verlaagd accijnstarief worden toegepast. Dit alcoholgehalte is volgens de Europese Commissie over het algemeen te gering om brouwers ook maar enigszins te prikkelen om innovatief te zijn en nieuwe producten met een laag alcoholgehalte te creëren. Om de ontwikkeling van bier met een laag alcoholgehalte te bevorderen stelt de Commissie voor de drempel waarop een verlaagd accijnstarief van toepassing kan zijn te verhogen naar bieren met een alcoholvolumegehalte van maximaal 3,5%. Nederland heeft overigens de huidige richtlijnbevestiging niet geïmplementeerd en zal ook de voorgestelde verhoging naar 3,5% niet implementeren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister zich tegen het voorstel van het certificaat uit zal spreken. Deze leden ondersteunen dit vanwege de extra administratieve kosten die hierbij komen kijken. Begrijpen voorgenoemde leden het goed dat een certificaat op basis van een verzoek kan worden afgegeven en dit geen verplichting zal zijn? Wordt er ingezet op een bredere hervorming van de accijnzen? Verwacht het kabinet hier steun voor te kunnen ontvangen.

Het certificaat kan inderdaad op verzoek worden afgegeven. Met dit certificaat, dat wordt afgegeven door de lidstaat van verzending, kan een kleine brouwerij gebruikmaken van een verlaagd tarief voor kleine brouwerijen in de lidstaat van bestemming. Omdat het certificaat op verzoek wordt afgegeven, kan een kleine brouwerij zelf afwegen of de administratieve lasten van het aanvragen van het certificaat opwegen tegen de door de brouwerij verwachte voordelen.

Wat betreft een bredere hervorming van de accijnzen verwijst het kabinet naar het voorgaande antwoord.

Volledige agenda

Brief regering d.d. 13-07-2018, Minister van Buitenlandse Zaken, S. Blok – Fiche: Richtlijn betreffende facultatieve verleggingsregeling en het snelle reactie mechanisme tegen btw-fraude (Kamerstuk 22 112, nr. 2651)

Brief regering d.d. 13-07-2018, Minister van Buitenlandse Zaken, S. Blok – Fiche: Richtlijn betreffende een definitief btw-systeem (Kamerstuk 22 112, nr. 2652)

Brief regering d.d. 13-07-2018, Minister van Buitenlandse Zaken, S. Blok
– Fiche: Wijziging betreffende de structuurrichtlijn van de accijns op
alcohol en alcoholhoudende dranken (Kamerstuk 22 112, nr. 2653)