

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3658

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 april 2023

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 3 februari 2023 inzake het Fiche: Richtlijn en verordening betreffende btw-regels voor het digitale tijdperk (Kamerstuk 22 112, nr. 3599).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 maart 2023 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 26 april 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De griffier van de commissie,
Schukkink

Vragen/opmerkingen en antwoorden

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het kabinet in de wens om maatregelen die fraude effectief en gericht bestrijden, zonder dat die leiden tot onnodige stijging van administratieve en uitvoeringslasten voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst. Deze leden zijn benieuwd naar de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst. Tevens vragen zij het kabinet tijdens de onderhandelingen toe te zien op realistische implementatietermijnen voor zowel de Belastingdienst als voor ondernemers; specifiek voor de Belastingdienst in het kader van de ICT-problematiek en voor ondernemers die hun bedrijfsvoering moeten aanpassen aan de nieuwe richtlijn. Deze leden vragen een toezegging van het kabinet om hier scherp op toe te zien bij de onderhandelingen en vragen om een reactie op hoe het kabinet gaat toezien op een succesvolle implementatie van deze richtlijn.

Het kabinet kan bevestigen dat zij scherp zal toezien op een realistisch implementatietraject. Aan het welslagen van die voorgestelde maatregelen is inherent dat – naast de beoordeling van de maatregelen op het feitelijk verbeteren van het stelsel voor zowel de belastinginning als de interne markt – het implementatietraject realistisch is. Dat geldt niet alleen voor de voorgestelde implementatietermijnen van wetgeving, maar ook voor de operationele implementatie door de Belastingdienst, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden. Het kabinet pleit daarom ook voor een implementatietraject waarbij de wettelijke kaders alsmede de IT-specificaties duidelijk zijn afgestemd, voordat de operationele implementatie kan aanvangen. Daarbij kan ook gedacht worden aan een gefaseerde invoering op onderdelen. In de huidige versie van het voorstel zijn veel van de benodigde details nog niet voldoende uitgewerkt, omdat daarvoor eerst bepaalde keuzes tijdens de onderhandelingen moeten worden gemaakt. Die onderhandelingen zijn begin dit jaar van start gegaan. We hebben – tezamen met veel andere lidstaten – dan ook een voorbehoud gemaakt voor alle voorgestelde implementatietermijnen in het voorstel.

Op welke wijze worden de vereiste aanpassingen in IT-systemen concreet doorgevoerd? Is de Belastingdienst naar uw inschatting in staat om de nieuwe regels tijdig en gedegen te implementeren?

De Belastingdienst is pas in staat om de vereiste aanpassingen in de IT-systemen concreet te bepalen als het wetgevingspakket is aangenomen en de bijbehorende implementatiewetgeving is opgesteld. De Belastingdienst is betrokken bij de beoordeling van het pakket en de effecten voor de uitvoering. De Belastingdienst heeft in dat kader al een zogenaamde quickscan uitgevoerd op het richtlijnvoorstel. Hieruit blijkt dat de implementatie van de voorstellen voor de digitale rapportageverplichtingen pas kan starten nadat het nieuwe btw-systeem operationeel is. De Belastingdienst zal ook betrokken blijven bij de Nederlandse inbreng bij de onderhandelingen, zodat het eind voorstel goed te implementeren is.

De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat het kabinet belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium consulteert. Is dat al gebeurd? Zo ja, wat zijn de eerste conclusies? Zo nee, wanneer gaat dat gebeuren?

VNO-NCW en MKB-Nederland zijn in een vroeg stadium geconsulteerd over de eerste inschatting van de gevolgen van dit voorstel. De betrok-

kenen hebben aangegeven dat zij de doelstellingen van het voorstel op hoofdlijnen begrijpen en in beginsel positief staan ten opzichte van elementen daarvan. De betrokkenen hebben wel een aantal kanttekeningen geplaatst. Ten aanzien van de digitale rapportageverplichtingen geven de betrokkenen aan dat twijfels bestaan over de haalbaarheid, de implementatietermijnen en de doelstelling (fraudebestrijding). VNO-NCW en MKB-Nederland vragen zich bijvoorbeeld af of de verplichte digitale informatie-uitwisseling wel het meest geëigende middel is om de doelstellingen te bereiken, in het bijzonder of elektronische facturatie wellicht niet te ingrijpend is en of dat zich niet beter door marktwerking kan laten bepalen. Het kabinet begrijpt de aandachtspunten van de betrokkenen en benadrukt dat het kabinet alleen voorstander is van een digitaal rapportagesysteem met een elektronische facturatieverplichting ingeval een dergelijk systeem op termijn structureel de administratieve lasten voor ondernemers verlicht en de fraudebestrijding verbetert. Het kabinet zet zich voorts in op haalbare implementatietermijnen die alle belanghebbenden voldoende voorbereidingstijd bieden voor de operationele implementatie. Ten aanzien van de platformeconomie vragen VNO-NCW en MKB-Nederland om concretisering van de doelstellingen en in hoeverre de voorgestelde maatregel wenselijk en noodzakelijk is. Zij vragen in het bijzonder of de voorgestelde maatregel voor de platformeconomie niet een te zware administratieve last zal veroorzaken bij beginnende of kleine platforms.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet van plan is om een apart digitaal rapportagesysteem voor binnenlandse transacties in te voeren. Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Wat zijn andere lidstaten van plan om te doen?

Het kabinet is momenteel terughoudend met het invoeren van rapportageverplichtingen voor binnenlandse transacties en kiest vooralsnog voor het behoud van de status quo op dit gebied. Een rapportagesysteem voor binnenlandse transacties zal immers van ondernemers en de Belastingdienst aanvullende investeringen vergen in onder meer IT-systemen en analysetools. Vooralsnog is er noodzaak noch aanleiding – gelet op het relatief lage btw-nalevingsgat – om een dergelijk systeem te overwegen.¹ Dat neemt niet weg dat de invoering van een rapportagesysteem – in enige vorm – in de toekomst kan worden overwogen, bijvoorbeeld indien het bedrijfsleven deze wens uitspreekt of de btw-fraude dreigt toe te nemen.

Een aantal lidstaten, zoals Hongarije, Italië, Spanje, België en Frankrijk, heeft al een rapportagesysteem voor binnenlandse transacties of overwogen een dergelijk systeem in te voeren. Het is echter niet vanzelfsprekend dat de voordelen die deze systemen in die lidstaten teweegbrengen ook dezelfde voordelen in Nederland teweeg zouden brengen, omdat in deze lidstaten andere marktomstandigheden gelden dan in Nederland.²

Verder constateren deze leden dat binnenlandse leveringen van goederen in bepaalde gevallen onder het toepassingsbereik van de One Stop Shop (OSS) kunnen vallen. In welke gevallen zal dit zijn? Wat voor gevolgen kan dit hebben voor ondernemers?

¹ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1308.

² Voor een gedetailleerde beschrijving van de binnenlandse rapportageverplichtingen van Spanje, Hongarije en Italië verwijst het kabinet naar Volume I, hoofdstuk 2.3.3, box 1, bladzijde 27 en 28 van het finale rapport over digitale rapportageverplichtingen van het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk. VAT in the Digital Age_Final Report Volume 1_V Pdf (europa.eu).

Bij de recente invoering van het pakket elektronische handel zijn de mogelijkheden om als ondernemer gebruik te kunnen maken van de OSS fors uitgebreid.³ Momenteel zijn er echter nog situaties waarbij ondernemers verplicht zijn zich voor de btw te registreren in lidstaten waar zij niet zijn gevestigd. Daarbij gaat het ook om situaties met binnenlandse leveringen zoals installatie- en montageleveringen, leveringen aan boord van een schip, vliegtuig of trein, leveringen van gas, elektriciteit, verwarming en koeling, bepaalde leveringen van margoederen en andere binnenlandse leveringen. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende voorbeelden.

Een Nederlands bedrijf verkoopt koelkasten in België. Om zijn Belgische klanten snel te kunnen bedienen worden de koelkasten alvast opgeslagen in een Belgische opslagplaats. Bij de verkoop van een koelkast aan een Belgische consument worden deze direct vanuit deze opslagplaats geleverd. Onder de huidige btw-regels moet het Nederlandse bedrijf zich voor btw-doeleinden in België registreren. In het nieuwe voorstel kunnen beide leveringen (overbrenging koelkasten en opeenvolgende levering aan de consument) via de OSS worden aangegeven. Dit voorkomt registratie voor btw-doeleinden in België, hetgeen administratieve lasten en kosten voor de ondernemer kan besparen.

Bij installatie- of montageleveringen gaat het om de levering van een goed in combinatie met de installatie of montage ervan. Deze leveringen zijn belast in de lidstaat waar het goed wordt geïnstalleerd of gemonteerd. Bij het opladen van elektrische voertuigen geldt hetzelfde. De levering van elektriciteit wordt belast in de lidstaat waar de particulier de elektriciteit afneemt. Als een Nederlandse leverancier via laadpalen elektriciteit aanbiedt in andere lidstaten dan moet hij zich aldaar dus registreren. Door de reikwijdte van de OSS met de bovengenoemde prestaties uit te breiden wordt bereikt dat ondernemers voor deze transacties gemakkelijk hun verschuldigde btw aan kunnen geven en afdragen door middel van de OSS. Dit voorkomt de noodzaak tot btw-registratie in andere lidstaten en de daarmee samenhangende administratieve lasten en kosten. Een nadeel van gebruikmaking van de OSS kan zijn dat via de OSS geen btw in aftrek kan worden gebracht. Inkoop-btw moet daarom worden teruggevraagd via een teruggaafverzoek. Bij gebruikmaking van deze teruggaafregeling duurt het vaak langer voordat de ondernemer zijn inkoop-btw terug heeft. Omdat gebruik van de OSS niet verplicht is, kunnen ondernemers er nog steeds voor kiezen om zich te registreren in een andere lidstaat en op de gebruikelijke wijze daar aangifte blijven doen.

De leden van de VVD-fractie spreken hun zorg uit over de veiligheid van brondata. Er is een trend gaande dat meer informatie van Europese Unie(EU)-burgers op centrale plekken wordt verzameld ten behoeve van gegevensuitwisseling tussen lidstaten. Deze leden begrijpen deze trend in het kader van betere naleving en verbetering van de werking van de interne markt. Dit brengt echter ook grote risico's met zich mee wanneer deze gegevens gehackt worden door private of statelijke actoren. Kan het kabinet hier uitgebreid op reageren? Hoe gaat het kabinet, samen met de EU, deze problemen mitigeren? Is het ook denkbaar dat bedrijven hun gegevens voor langere tijd moeten bewaren en dat deze gegevens opvraagbaar zijn door de Belastingdienst in plaats van het automatisch verzenden?

³ Voor een uitgebreide uitleg van dit pakket: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/btw/content/e-commerce-en-diensten-in-de-eu-kijk-wat-er-verandert-voor-de-btw-x>.

Het kabinet benadrukt dat dataveiligheid een prioriteit is bij de onderhandelingen. Uit de eerste bijeenkomst van de EU Raadswerkgroep volgt bovendien dat dit ook geldt voor de andere lidstaten. Het kabinet onderkent dat centrale informatieverzameling en -uitwisseling tussen lidstaten dataveiligheidsrisico's teweeg kunnen brengen, in het bijzonder als gegevens op transactiebasis worden uitgewisseld. Integraal onderdeel van de inzet tijdens de onderhandelingen zijn daarom robuuste veiligheidsmaatregelen om de bescherming van de voor het doel benodigde gegevens te waarborgen.

Het is denkbaar dat bedrijven hun gegevens voor langere tijd moeten bewaren en dat deze gegevens opvraagbaar zijn door de Belastingdienst in plaats van het automatisch verzenden. Dit is echter geen onderdeel van het voorstel van de Commissie. De Commissie zet in op een systeem waarbij ondernemers de gegevens van hun internationale transacties op korte termijn delen met de Belastingdienst. De Belastingdienst zal deze informatie vervolgens aanleveren bij een nieuwe centrale *VAT Information Exchange System* (hierna: «centrale VIES»). De transacties kunnen zodoende nagenoeg onmiddellijk worden gevolgd. Het voordeel hiervan is dat fraudeopsporing gericht en sneller kan plaatsvinden. Als ondernemers slechts op verzoek hun transactiegegevens zouden aanleveren, dan zou dat potentieel kunnen leiden tot vertragingen in het proces. Dit zou leiden tot een minder effectief fraudebestrijdingsinstrument.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de nieuwe btw-behandeling van de platformeconomie op EU-niveau volgens het fiche € 24-€ 66 miljard extra btw-inkomsten oplevert. Tegelijk wordt aangegeven dat door de voorgestelde plaats van dienstregels een – al dan niet substantiële – verschuiving van heffingsbevoegdheid en daarmee van btw-inkomsten tussen lidstaten kan plaatsvinden. Hoeveel van die extra inkomsten verwacht Nederland te kunnen innen? Hoeveel inkomsten verschuiven door de nieuwe regels van Nederland naar andere EU-landen?

De studie⁴ in opdracht van de Commissie naar de btw-behandeling van de platformeconomie verwacht dat de introductie van een platformfictie, met als gevolg een verbreding van de belastinggrondslag, ertoe leidt dat Nederland vanaf het moment van invoering tot 2032 gemiddeld € 120 miljoen per jaar⁵ aan extra belastingopbrengst kan realiseren. Die studie verwacht een verschuiving van circa € 10 miljoen⁶ aan btw-inkomsten naar andere lidstaten als gevolg van de voorgestelde aanpassing van de plaats-van-dienstregels en de daarmee gepaard gaande verschuiving van de heffingsbevoegdheid. Het deel van het voorstel dat ziet op de platformeconomie is daarmee naar verwachting per saldo budgettair positief voor Nederland.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet te reageren op de verzwaring van administratieve lasten voor specifiek kleine aanbieders of start-ups. Is het voor deze aanbieders nog wel mogelijk om toe te treden tot deze markt of hun positie daarop te behouden? Wordt innovatie in deze markten daardoor niet geremd? Is hier op Europees niveau naar gekeken voordat het voorstel is opgesteld? Zo ja, hoe is hier in het

⁴ Het finale rapport over de platformeconomie van het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk (VAT in the Digital Age – Volume 2: VAT Treatment of the Platform Economy).

⁵ Pagina 137 van het finale rapport over de platformeconomie van het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk (VAT in the Digital Age – Volume 2: VAT Treatment of the Platform Economy).

⁶ Pagina 127 van het finale rapport over de platformeconomie van het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk (VAT in the Digital Age – Volume 2: VAT Treatment of the Platform Economy).

voorstel mee omgegaan? Hoe wordt in de richtlijn omgegaan met hoe specifiek gericht kan worden op alleen particulieren die bedrijfsmatig diensten aanbieden zoals vakantieverblijf of personenvervoer? Kan worden gedacht aan een minimale ondergrens van aantal transacties of totale waarde?

Het voorstel heeft wat betreft de platformfictie zowel positieve als negatieve effecten op de administratieve lasten van platforms. Dit wordt ook nader toegelicht in het antwoord hierna op een overeenkomende vraag van de leden van de fractie van het CDA. Daar wordt ook toegelicht hoe het voorstel al dan niet specifiek gericht kan worden, bijvoorbeeld door middel van een minimum/ondergrens. In het algemeen geldt dat een belangrijke oorzaak van een mogelijke toename van administratieve lasten voor platforms de verplichting is om te registreren in een andere lidstaat. Dat is nodig als de achterliggende verrichter presteert aan een consument in een andere lidstaat dan die waar het platform gevestigd en/of geregistreerd is. Dat zou tot aanzienlijke administratieve lasten kunnen leiden doordat een platform een buitenlands btw-nummer moet verkrijgen en ook de aangifte en afdracht van btw volgens lokale btw-regelgeving en -procedures moet gaan doen als ware hij de verrichter van die dienst. Zeker voor kleine platforms zou het daardoor extra moeilijk kunnen worden om de markten van andere lidstaten te betreden. In het voorstel wordt dit voorkomen doordat het platform voor prestaties in die andere lidstaat de aldaar verschuldigde btw via de OSS kan laten lopen. Overigens kunnen kleine platforms – afhankelijk van de (wisselende) grenzen die lidstaten hanteren – in beginsel ook een beroep doen op de Kleineondernemersregeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie staan positief tegenover maatregelen om het btw-gat te dichten en intracommunautaire handel te bevorderen door belemmeringen weg te nemen. Deze leden vragen de Staatssecretaris nader in te gaan op de mogelijke gevolgen van invoering voor de informatievoorzienings(IV-)capaciteit van de Belastingdienst. Zij vragen naar de samenhang van dit voorstel met het reeds geplande noodzakelijke onderhoud van de btw-systemen van de Belastingdienst. Is duidelijk in welke orde van grootte gedacht moet worden als het gaat om beslag op het IV-portfolio van de Belastingdienst in aanloop naar de voorgestelde implementatietermijnen in 2024, 2025, 2026 en 2028?

Op dit moment kent Nederland nog geen vorm van digitale rapportageverplichtingen zoals deze nu door de Commissie worden voorgesteld. Het betreft een grote verandering in de geautomatiseerde systemen en de bestaande processen voor de heffing van btw bij intracommunautaire prestaties tussen ondernemingen. De Belastingdienst brengt in de loop van de onderhandelingen het beslag op portfolio nader in beeld. Voor de samenhang met het onderhoud verwijs ik u naar de beantwoording van de vraag van de VVD-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Het fiche begint allereerst over het btw-gat in de EU van € 93 miljard in 2020. De leden van de CDA-fractie hebben al eerder aandacht gevraagd voor het oplossen van dit gat en hopen dat een meer gedigitaliseerde benadering hier verbetering in kan brengen. Deze leden vragen in hoeverre de voorstellen het budgettaire gat zullen verkleinen volgens het kabinet.

Het btw-nalevingsgat voor de totale EU bedraagt in 2020 € 93 miljard aan gemiste btw-opbrengst, zijnde 9,1% van het totaal van de ingeschatte btw-inkomsten.⁷ Dit is een aanzienlijk bedrag, maar de dalende trend in de EU van de laatste jaren wordt doorgezet. Nederland heeft over 2020 een relatief klein verschil tussen verwachte en geïnde btw-inkomsten van 2,8% (€ 1,7 miljard).

Eén van de doelen van het voorstel is, naast administratieve lastenverlichting, om fraudebestrijding en de controle op het innen van btw-inkomsten te verbeteren. Het operationele doel is om het btw-nalevingsgat te verminderen met 4 procentpunten ten opzichte van het niveau van 2019. De geraamde totale baten tussen 2023 en 2032, bestaande uit lastenverlichting en extra btw-inkomsten, variëren van € 172 miljard tot € 214 miljard. De mate waarin lidstaten afzonderlijk hier meer of minder voordeel van ondervinden in hun btw-nalevingsgat is moeilijk te voorspellen.

Een goede inschatting van de effecten van het voorstel op het btw-nalevingsgat in Nederland kan nog niet worden gemaakt. Het inzicht in de onderverdeling in de diverse oorzaken van het btw-nalevingsgat ontbreekt. In algemene zin wordt op onderdelen wel een positief effect verwacht, met name door de koppeling van de transactiegegevens in het centrale VIES met gegevens uit andere bronnen, zoals CESOP⁸ en gegevens van Douane rond specifieke vrijstellingen bij invoer gevolgd door grensoverschrijdende leveringen.

Een kwart van het btw-nalevingsgat heeft naar inschatting zijn oorzaak in btw-fraude. Het onderdeel van het voorstel dat ziet op de rapportage per transactie voor grensoverschrijdende handel zal zeker een versnelling veroorzaken in het opsporen van fraudeketens en daarmee potentieel een verlies van btw-inkomsten beperken. Voor het deel van het btw-nalevingsgat dat ziet op faillissementen, zal naar verwachting geen directe verbetering door het voorstel te verwachten zijn, tenzij door de verplichte elektronische factuur ook een versnelling in betalingen wordt behaald.

Daar waar de regelgeving eenvoudiger wordt of waar de naleving ervan beter kan worden nagekomen, door bijvoorbeeld btw-verschuldigdheid en -afdracht door platforms of door verminderde registratie- en aangifteverplichtingen, zou dit positief kunnen uitwerken op de verlaging van het btw-nalevingsgat.

Het is gelet op de hiervoor genoemde voorbeelden waarschijnlijk dat dit voorstel EU-breed een vermindering van het btw-nalevingsgat zal veroorzaken. Het is echter onduidelijk om wat voor bedrag het zal gaan. Bovendien staat of valt alles met een goede voorlichting door de lidstaten over de gewijzigde regelgeving en met juiste toepassing van de verplichtingen. De Commissie stelt daarom ook voor de effecten van het voorstel op dit gebied te monitoren.

Verderop in het fiche lezen zij dat de voorstellen door de Commissie worden geraamd op een verhoging van btw-inkomsten voor de lidstaten in de periode 2023–2032 tussen de € 135 miljard en € 177 miljard, waarvan € 111 miljard ziet op de modernisering van de btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie en € 24–€ 66 miljard op de btw-behandeling van de platformeconomie. Zij vragen waarom de verhoogde opbrengst per 2023 is geraamd, terwijl de wijzigingen pas worden beoogd per 2024 en 2028 in te gaan.

⁷ Appreciatie VAT Gap 2022 report van 20 februari 2023, 2023–0000027256.

⁸ Central Electronic System of Payment Information (geautomatiseerd systeem waarbij betalingsgegevens van grensoverschrijdende betalingen op EU-niveau worden verzameld en geanalyseerd).

Het kabinet begrijpt de onduidelijkheid bij deze raming. Het gaat om een raming *tussen 2023 en 2032, oftewel vanaf 2024.*

De leden van de CDA-fractie vragen of het geheel van inkomsten bijdraagt aan het verkleinen van het btw-gat, of dat de btw-heffing van de platform-economie vooral gezien moet worden als nieuwe heffing.

De verwachting is dat de btw-opbrengst om twee redenen zal toenemen. Allereerst zullen de btw-opbrengsten toenemen als gevolg van de verbreding van de belastinggrondslag. Daarnaast zullen de btw-opbrengsten toenemen als gevolg van betere naleving en handhaving. Laatstgenoemde reden zal het btw-nalevingsgat verkleinen. De inschatting van de Commissie is dat verbeterde naleving en handhaving een geringere bijdrage levert aan de verhoging van de btw-inkomsten dan de verbreding van de belastinggrondslag.

En, zo vervolgen de leden van de CDA-fractie, als de modernisering van btw-rapportageverplichtingen en e-facturatie per 2028 ingaat en de opbrengst tot 2032 € 111 miljard is, betekent dit dan dat het btw-gat van ruim € 90 miljard per jaar met circa € 20 miljard per jaar gedicht wordt met deze maatregel?

Het voorstel zal EU breed waarschijnlijk een vermindering van het btw-nalevingsgat veroorzaken. Het is echter onduidelijk om wat voor bedrag het zal gaan. De lidstaten die al een rapportageverplichting voor binnenlandse transacties hebben geïntroduceerd, ervaren een positief effect op de btw-inkomsten. Hoe zich dat laat vertalen naar alle lidstaten voor de rapportageverplichting gekoppeld aan e-facturatie voor alleen de intracommunautaire transacties vanaf 2028 zal nog moeten blijken. De Commissie schat in haar effectenbeoordeling dat het btw-nalevingsgat met 0,99 procentpunt zal dalen.⁹

Welke maatregelen zouden volgens het kabinet nog meer nodig zijn om het overige deel van het gat te dichten?

In de brief van 20 februari 2023 aan uw Kamer is vermeld dat het geheel dichten van het btw-nalevingsgat niet kan worden bereikt. Ten eerste, omdat het btw-nalevingsgat niet alleen wordt veroorzaakt door onjuiste aangiften, maar ook door andere omstandigheden, zoals faillissementen. Ten tweede is het voorkomen van fraude en onjuiste aangiften, ondanks handhaving, nooit volledig mogelijk.¹⁰ Verder bevordert eenvoudige regelgeving, met weinig of geen uitzonderingen, de naleving van de wetgeving. Die vereenvoudiging zou kunnen worden bereikt door bepaalde fiscale regelingen te moderniseren of door het wegnemen van uitzonderingen en vrijstellingen die een prikkel geven voor ontwijking.

Met betrekking tot de implementatiedeadlines lezen de leden van de CDA-fractie dat daar verschillende termijnen voor zijn. Zo moet de btw-behandeling van de platformeconomie voor 2025 geïmplementeerd zijn en moet de implementatie van de btw-rapportageverplichtingen en veelomvattende e-facturatie voor 2028 geïmplementeerd zijn. Deze leden

⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the documents Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EU) No 904/2010 as regards the VAT administrative cooperation arrangements needed for the digital age Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING REGULATION amending Implementing Regulation (EU) No 282/2011 as regards information requirements for certain VAT schemes, SWD/2022/393 final.

¹⁰ Kamerstuk 32 140, nr. 147.

zouden hier graag een kristalheldere inzet van het kabinet in Brussel zien, namelijk dat zulke deadlines in Nederland niet haalbaar zijn als dit een grote ICT-operatie betekent en dat er ruimte moet zijn voor Nederland om de regels te implementeren wanneer dat mogelijk is. Deze leden maken zich ernstige zorgen om de alinea: «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.» Als Nederland eerst met de voorstellen akkoord moet gaan voordat de concrete implementatievoorstellen worden uitgewerkt, met de details voor implementatie, en Nederland zich dan weer in een fuik bevindt van commitment aan een onhaalbare deadline, brengt dat onwenselijke gevolgen en onzekerheid mee voor bedrijven en de uitvoeringsorganisaties, met alle bijkomende kosten. Dit hebben zij eerder bij Europese btw-voorstellen zien gebeuren en de oplossingen in noodsporen zouden zij richting de toekomst willen voorkomen. Kan het kabinet precies uitleggen welke standpunten zij ten aanzien van de deadlines in Brussel wil gaan innemen en hoe zij daarmee bovenstaande zorgen van deze leden weg willen nemen?

Het kabinet wilde met de aangehaalde alinea dezelfde zorg benadrukken over de haalbaarheid van de implementatietermijnen. De alinea maakt daarom een expliciet voorbehoud voor de termijnen. Een implementatietraject met bijbehorende termijnen kan pas worden overzien als de vormgeving van de voorgestelde maatregelen helder is en de benodigde IT-specificaties voldoende in beeld zijn. Momenteel is dat op basis van het huidige voorstel nog niet het geval. Het kabinet wil echter benadrukken dat het, voordat het kan instemmen met het voorstel, er duidelijkheid moet zijn dat de implementatietermijnen en dus de uitvoering van het voorstel haalbaar is voor Nederland. Hoewel er logischerwijs altijd enige onzekerheid kan zijn op het gebied van IT-specificaties, wenst het kabinet deze tot een minimum te beperken om ervoor te zorgen dat de richtlijn tijdig en haalbaar geïmplementeerd kan worden. Nederland heeft dan ook – met veel andere lidstaten – een voorbehoud voor de implementatietermijnen gemaakt.

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen over het voorstel voor het met btw belasten van platformdiensten. Deze leden vragen allereerst welke platformen hier volgens het kabinet allemaal onder zullen vallen. Zij begrijpen de btw-heffing bij een Airbnb, of een Uber, als particulieren via het platform diensten aanbieden en daarmee in concurrentie treden met marktpartijen. Zij vragen of het klopt dat de maatregel alleen geldt voor diensten en bijvoorbeeld niet voor de verkoop van tweedehandsproducten door particulieren via een platform.

Het voorstel is niet van toepassing op de verkoop van (tweedehands)goederen door particulieren via een platform. Het voorstel ziet op twee soorten diensten die via een platform worden aangeboden. Ten eerste op kortlopende verhuur van accommodatie en ten tweede op personenvervoer. De voorgestelde platformfictie is van toepassing indien een van deze diensten via een daarbij faciliterend platform wordt aangeboden. De platformfictie geldt alleen als de feitelijke dienstverrichter zelf geen btw in rekening brengt. In dat geval is het platform de btw verschuldigd.

Voorts vragen zij hoe platforms waar niet per definitie via het platform wordt betaald (zo kunnen partijen via Marktplaats contact leggen, maar buiten Marktplaats om afspraken maken en transacties verrichten), moeten omgaan met deze afdracht van btw over diensten.

Platforms moeten btw afdragen voor de prestaties waarop de platformfictie van toepassing is. Dat kan ook zo zijn als niet via het platform is

betaald. De platformfictie is alleen van toepassing als een platform «faciliteert». Dit begrip wordt uitdrukkelijk gedefinieerd om rechtszekerheid te bieden.¹¹ Een betaling aan of via het platform is in beginsel niet relevant voor de toepasselijkheid van de platformfictie. Het kan dus voor komen dat platforms btw af moeten dragen voor prestaties die zij worden geacht te verrichten op grond van de platformfictie, waarbij de betaling voor de verrichting van de dienst via een andere partij loopt. Echter, een belastingplichtige die louter en alleen de verwerking verricht van betalingen met betrekking tot kortetermijnverhuur van accommodatie of personenvervoer en dus op generlei wijze is betrokken bij (de totstandkoming van) het contact tussen de achterliggende dienstverrichter en de afnemer van die dienst, wordt niet geacht te «faciliteren» en wordt uitdrukkelijk van toepassing van de platformfictie uitgesloten. De platformfictie die reeds geldt voor goederen kent een vergelijkbare systematiek.¹²

Kan het kabinet ook concreet aangeven wat de gevolgen zijn voor stijging van administratieve lasten en kosten voor een platform?

De studie in opdracht van de Europese Commissie verwacht een toename van de administratieve lasten voor platforms als er geen nieuwe Europese regelgeving zou komen. Ten eerste omdat steeds meer lidstaten zelfstandig om extra informatie aan de platforms vragen. De verwachte nalevingskosten van die gefragmenteerde regelgeving schat die studie in op € 135 miljoen per jaar.¹³ Ten tweede ook omdat platforms voor de faciliteringsdiensten die zij verrichten moeten verifiëren wat de btw-status van de afnemer van die diensten is. De btw-kwalificatie en behandeling van die prestaties variëren in de verschillende lidstaten, wat ook tot extra administratieve lasten leidt. Eerdergenoemde studie schat in dat de kosten die daaruit voortvloeien gemiddeld € 52 miljoen per jaar bedragen.¹⁴ Het voorstel heeft wat betreft de platformfictie zowel positieve als negatieve effecten op de administratieve lasten van platforms. Enerzijds schat de studie dat het voorstel bijna een half miljard euro¹⁵ oplevert aan besparing van administratieve kosten als gevolg van stroomlijning en verduidelijking van de plaats van dienst regels voor de faciliteringsdienst die platforms verrichten. Anderzijds levert het volgens de studie ook een stijging van (niet gekwantificeerde) administratieve lasten op als gevolg van de nieuwe btw-verplichtingen die de platformfictie voor hen introduceert.

En kan het kabinet ook aangeven wat dit betekent voor de achterliggende particulieren? Betalen zij dan een prijs inclusief btw aan het platform en draagt het platform dit af en drukt dit de prijs die de aanbieder kan vragen?

Het zal van de concrete (contractuele) omstandigheden van het geval afhangen welk effect de voorgestelde platformfictie heeft op de prijs of de winstmarge. De platformfictie kan mogelijk de prijs van de diensten verhogen of de marges van de feitelijke dienstverrichters of platforms

¹¹ Zie het voorgestelde artikel 9 ter, Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011.

¹² Artikel 3c, Wet op de omzetbelasting 1968.

¹³ Pagina 130 van het finale rapport over de platformeconomie van het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk (VAT in the Digital Age – Volume 2: VAT Treatment of the Platform Economy).

¹⁴ Pagina 131 van het finale rapport over de platformeconomie van het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk (VAT in the Digital Age – Volume 2: VAT Treatment of the Platform Economy).

¹⁵ Pagina 156 van het finale rapport over de platformeconomie van het pakket met btw-regels voor het digitale tijdperk (VAT in the Digital Age – Volume 2: VAT Treatment of the Platform Economy).

verkleinen. Het voorstel beoogt dat zowel bij traditionele aanbieders als bij bedrijfsmodellen waarbij via een platform wordt gepresteerd btw is verschuldigd. Hiermee wordt een gelijk spelveld beoogd tussen beide gevallen.

En hoe kijkt het kabinet aan tegen incidentele aanbieders van diensten – leveren zij dan direct een dienst in de zin van de btw, of is daar bijvoorbeeld een minimumgrens op zijn plaats?

Een ieder die zelfstandig economische activiteiten verricht is voor de heffing van btw een ondernemer en dient over zijn prestaties btw te voldoen. Particulieren die geen economische activiteiten verrichten worden niet als btw-belastingplichtige ondernemers beschouwd. Bij het (heel) incidenteel aanbieden van diensten door een particulier is het de vraag of sprake is van btw-ondernemerschap. Dat vergt per geval een feitelijk oordeel door de inspecteur. Mede met het oog op de uitvoerbaarheid is het niet wenselijk om niet-belastingplichtigen uit te sluiten van de platformfictie. Dat zou immers betekenen dat het de platforms zijn die moeten bepalen of de achterliggende dienstverrichter een belastingplichtige btw-ondernemer is dan wel een incidentele aanbieder van een dienst (geen economische prestatie). Een dergelijke beoordeling hoort echter niet bij het platform thuis. Bovendien biedt een onbekend aantal particulieren (al dan niet incidenteel) en kleine bedrijven hun diensten via een platform aan, waarmee zij concurreren met traditionele aanbieders die dezelfde diensten als ondernemer verrichten en aan hun afnemers wél btw moeten berekenen. In dat verband zou het hanteren van bijvoorbeeld een minimumgrens voor het moeten berekenen van btw ertoe leiden dat de ongelijke concurrentiepositie die in deze sectoren als gevolg van de platform economie wordt ervaren, onvolledig wordt weggenomen.