

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3728

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en Verordening nieuw Douanewetboek van de Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 3725)

Fiche: Verordening tariefbehandeling en afschaffing vrijstelling douanerechten (Kamerstuk 22 112, nr. 3727)

Fiche: Wijziging BTW-richtlijn inzake Invoer One Stop

Fiche: Pakket retail beleggen (Kamerstuk 22 112, nr. 3729)

Fiche: Wijziging van Verordening onderbrekingen en rusttijden ongeregeld personenvervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 3730)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules relating to taxable persons who facilitate distance sales of imported goods and the application of the special scheme for distance sales of goods imported from third territories or third countries and special arrangements for declaration and payment of import VAT
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 mei 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 262 Final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0262>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 393 resp. SEC(2022) 433
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 113 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Eenparigheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft een voorstel gedaan voor aanpassing van de Btw-richtlijn. De voorstel vormt, samen met twee voorstellen voor verordeningen, het hervormingspakket van de douane-unie. De andere twee voorstellen (COM(2023)257 en 258) uit dit hervormingspakket van de douane-unie worden in separate BNC-fiches beoordeeld.¹

Voorgesteld wordt de toepassing van de invoer-one-stop-shop (IOSS) voor btw uit te breiden door een drietal maatregelen: (1) schrappen van de maximumpakketwaarde van 150 euro voor gebruikmaking van de IOSS, (2) uitbreiden van de platformfictie, en (3) uitbreiden van de post- en koeriersregeling. Doel van deze maatregelen is vermindering van de administratieve lasten en kosten voor ondernemers en het bereiken van effectiever belastingheffing.

Om te kunnen vaststellen hoeveel btw verschuldigd is als een goed wordt ingevoerd van buiten de EU moet eerst worden vastgesteld wat de douanewaarde van het product is. Ondernemers die van buiten de EU goederen invoeren en leveren aan consumenten in de EU kunnen gebruik maken van de zogenoemde IOSS. Zij hoeven zich dan maar in één EU-land te registreren. In dat land kunnen zij via de IOSS de verschuldigde btw voor alle lidstaten aangeven en afdragen. Bij gebruik van de IOSS

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32006L0112>.

wordt de over de leveringen verschuldigde btw geïnd op het tijdstip van de levering. Dit betekent dat de btw niet hoeft te worden geïnd op het tijdstip van invoer. De regeling kan nu niet worden gebruikt voor goederen met een intrinsieke waarde van meer dan 150 euro. De btw op dergelijke goederen is wel steeds bij de invoer verschuldigd.

Het hervormingspakket van de douane-unie introduceert het concept van een «geachte importeur». Dat is iedere persoon die betrokken is bij de verkoop op afstand van goederen die van buiten de EU worden ingevoerd en toestemming heeft om gebruik te maken van IOSS. De douaneschuld ontstaat bij deze geachte importeur wanneer de betaling voor de verkoop op afstand wordt aanvaard. De geachte importeur kan vervolgens een vereenvoudigde tariefbehandeling voor verkoop op afstand toepassen bij het bepalen van de passende douanewaarde.

In het kader van de vereenvoudigde tariefbehandeling kan een dergelijke geachte importeur een van de tarifaire tarieven op de douanewaarde toepassen. De geachte importeur zal ten tijde van de levering over alle benodigde gegevens beschikken om de verschuldigde btw en douanerechten in rekening te kunnen brengen wanneer de betaling voor de verkoop op afstand wordt aanvaard. Alle IOSS-gebruikende ondernemers zijn in staat de verschuldigde btw en douanerechten op al hun in aanmerking komende leveringen van goederen aan te geven en af te dragen, ongeacht de waarde ervan.

Daarnaast beoogt dit voorstel de nalevingslast voor ondernemers die niet-EU-goederen op afstand verkopen, verder te verminderen door ook de vereenvoudiging die bekend staat als de «post- en koeriersregeling» uit te breiden. Ook deze regeling geldt op dit moment alleen voor goederen (niet zijnde accijnsgoederen) met een intrinsieke waarde van 150 euro of minder. Deze bijzondere regeling biedt postbedrijven, expresvervoerders, douane-expediteurs en andere bedrijven die voor rekening van de klant de douaneaangiften voor invoer verrichten, de mogelijkheid de geïnde btw op die invoer maandelijks elektronisch aan te geven en af te dragen in plaats van bij iedere invoer afzonderlijk. De bijzondere regeling is niet verplicht. Met dit voorstel wordt ook de drempel van 150 euro, die momenteel van toepassing is op deze bijzondere regeling, afgeschaft.

Tenslotte wordt ook de platformfictie uitgebreid, door de 150 euro-grens die ter zake geldt, af te schaffen. Op grond van deze fictie worden ondernemers die via een platform afstandsverkoop faciliteren geacht deze goederen zelf te hebben ontvangen van de verkoper en vervolgens te hebben geleverd aan de afnemer. Als gevolg van deze fictie worden niet de individuele verkopers op platforms geconfronteerd met btw-verplichtingen met betrekking tot leveringen die onder deze fictie vallen, maar worden deze neergelegd bij de platforms. Op dit moment is de platformfictie alleen van toepassing op goederen van een waarde onder de 150 euro-grens. Het schrappen van de 150 euro-grens zorgt ervoor dat er nog minder btw-registraties in de lidstaten nodig zijn, omdat de IOSS-aangifte niet meer met een drempelbedrag gelimiteerd wordt.

b) Impact assessment Commissie

Uit het impact assessment van de Commissie bij het VIDA-pakket² blijkt dat het schrappen van de grens van 150 euro zorgt voor minder administratieve lasten bij ondernemingen doordat ze zich niet meer in meerdere landen hoeven te registreren voor btw-doeleinden. In het impact

² Zie de Beoordeling Richtlijn en verordening betreffende btw-regels in het digitale tijdperk van 3 februari 2023, Kamerstuk 22 112, nr. 3599.

assessment over de hervorming van de douane-unie wordt onderwaardering ook aangemerkt als een probleem. Bij onderwaardering worden goederen onder hun correcte douanewaarde aangegeven en bijgevolg is de basis, waarop de douanerechten en de btw worden toegepast, lager. Onderwaardering wordt relevanter geacht voor de categorieën goederen waarvoor douanerechten gelden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hanteert, net als de andere EU-lidstaten, momenteel een verplichte grens van 150 euro voor deelname aan de IOSS.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is voorstander van een toekomstbestendig btw-systeem met zo min mogelijk administratieve lasten, uitvoeringskosten en effectieve fraudebestrijding. Het voorstel draagt hieraan bij en het kabinet beoordeelt dit voorstel dan ook positief.

Het afschaffen van de grens van 150 euro voor deelname aan de IOSS beperkt de administratieve lasten. Bedrijven hoeven in hun administratie voor de douane en btw-behandeling niet langer een onderscheid te maken in goederen met een waarde onder en boven de 150 euro grens. Bedrijven hoeven zich bovendien niet meer voor btw-doeleinden te registreren in meerdere lidstaten wanneer ze goederen invoeren met een hogere waarde dan de grens, omdat ze gebruik kunnen maken van de IOSS. Doordat ook voor goederen met een hogere waarde gebruik kan worden gemaakt van de IOSS en voor het moment van verschuldigdheid van invoerrechten en btw wordt aangesloten bij het moment van aanvaarding van betaling, zal mogelijk beter toezicht gehouden kunnen worden. Hierdoor zou het voorstel bij kunnen dragen aan effectievere fraudebestrijding.

Het kabinet beoordeelt het voorliggende voorstel ook op de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst. Op dit moment is nog niet duidelijk of de voorgestelde maatregelen aanpassingen vergen aan de IT-systemen van de Belastingdienst. Dit voorstel moet mogelijk ook worden meegenomen in het project van de Belastingdienst waarbij de btw IT-omgeving wordt gemoderniseerd. De IT-gevolgen voor de Belastingdienst worden betrokken in de uitvoeringstoets.

De gevolgen voor de douanesystemen worden meegenomen in de beoordeling van het voorstel voor herziening van de douanewetgeving, waarin gerelateerde aanpassingen voor afstandsverkoop zijn opgenomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten en het Europees Parlement staan naar verwachting over het algemeen net als het kabinet positief tegenover de afschaffing van de grens van 150 euro bij IOSS. Dit heeft uiteindelijk een positief effect op het verkleinen van het btw-gat. Uiteraard moet voldoende rekening worden gehouden met de administratieve- en uitvoeringlasten voor het bedrijfsleven en de belasting- en douaneautoriteiten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De rechtsgrondslag van het voorstel is artikel 113 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van bepalingen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake omzetbelasting, accijnzen en andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is voor de instelling en werking van de interne markt en het voorkomen van concurrentievervalsingen. De rechtsgrondslag is hiermee gelijk aan die van de via het voorstel te wijzigen richtlijn. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel heeft tot doel administratieve lasten en nalevingskosten te verminderen en fraude te bestrijden bij onderwaardering van goederen. Dit kan niet uitsluitend worden gerealiseerd op het niveau van de lidstaten en beter op EU-niveau worden bereikt. Door het grensoverschrijdende karakter van de btw is de harmonisering van btw-regelgeving op EU-niveau daarvoor essentieel. Deze doelstellingen kunnen alleen worden verwezenlijkt door aanpassing van de bestaande btw-richtlijn waardoor ingrijpen op EU-niveau noodzakelijk is. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan enkel op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel administratieve lasten en nalevingskosten te verminderen en fraudebestrijding bij onderwaardering van goederen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat IOSS-aangifte mogelijk wordt ongeacht de waarde van de goederen waardoor minder btw-registraties in de lidstaten nodig zijn. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan strikt noodzakelijk omdat dit het nationale btw-registratieproces niet raakt.

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

a) Consequenties EU-begroting

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

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

De Commissie geeft in de impact assessment aan dat het voorstel zal leiden tot een stijging aan btw-opbrengsten voor de lidstaten. Deze opbrengst volgt volgens de Commissie in het bijzonder uit een betere naleving van de btw-wetgeving en verminderde fraude. Opbrengsten die het gevolg zijn van betere handhaving zijn niet relevant voor het inkomstenkader en zijn dus niet beschikbaar voor lastenverlichting. De uitvoe-

ringskosten moeten nog door middel van een uitvoeringstoets worden vastgesteld. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De Commissie geeft in de impact analyse aan dat de administratieve lasten en regeldruk voor een deel van het bedrijfsleven naar verwachting zullen afnemen door het voorstel.

Ten eerste leidt de uitbreiding van de IOSS voor ondernemers die goederen van buiten de EU importeren en leveren aan Europese consumenten tot een administratieve lastenverlichting en een vermindering van de regeldruk. Deze ondernemers zullen zich immers minder vaak in andere lidstaten hoeven te registreren voor btw-doeleinden.

Ook voor postbedrijven, expresvervoerders, douane-expediteurs en andere bedrijven die voor rekening van de klant de douaneaangiften voor invoer verrichten, nemen de administratieve lasten en regeldruk af. Door uitbreiding van de post- en koeriersregeling hebben zij vaker de mogelijkheid de geïnde btw op die invoer maandelijks elektronisch aan te geven en af te dragen in plaats van bij iedere invoer afzonderlijk.

Ook voor individuele verkopers op platforms nemen de administratieve lasten en regeldruk af, wanneer niet zij maar de platforms btw-aangifte moeten doen. De administratieve lasten voor platforms kunnen stijgen wanneer zij aangifte moeten doen in plaats van de individuele verkopers.

Bij de verkoop van een goed, ongeacht de waarde, kan direct de verschuldigde btw en douanerechten worden voldaan. Dit is positief voor de burger, omdat deze niet later nog eens hiermee wordt geconfronteerd.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De concurrentiekracht van de EU zal naar verwachting toenemen omdat het voorstel het eenvoudiger zou moeten maken voor het bedrijfsleven om aan fiscale verplichtingen te voldoen. Het voorstel heeft geen geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

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

De wijzigingen in de btw-richtlijn 2006 moeten geïmplementeerd worden in de Wet op de omzetbelasting 1968.

Het voorstel omvat geen handhavings- of sanctioneringsbepalingen, werkt niet juridisch of beleidsmatig door naar lagere overheden en heeft geen gevolgen voor de toepassing van de lex silencio positivo.

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

N.v.t.

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

De voorgestelde aanpassingen van de btw-richtlijn 2006 treden in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU. De maatregelen worden van toepassing met ingang van 1 maart 2028. De aanpassingen van de Wet op de omzetbelasting moeten uiterlijk 31 december 2027 zijn aangenomen. Gelet op het project van de modernisering van de IT van de btw lijken deze aanpassingen haalbaar. Dit voorstel raakt echter het gehele VIDA-pakket. Om de haalbaarheid definitief vast te stellen is het nodig om de gevolgen voor de IT-systemen verder te onderzoeken.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de bestaande richtlijn en verordening zijn al regels vastgelegd voor periodieke evaluaties en verslaglegging. Deze nieuwe maatregelen worden daarin meegenomen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het volledig in kaart brengen van de administratieve en uitvoeringsgevolgen is zowel voor de Belastingdienst en de Douane als ook voor het bedrijfsleven op korte termijn niet mogelijk. De Belastingdienst en Douane zullen de komende tijd de uitvoeringsgevolgen onderzoeken en daarbij komen o.a. de impact op de handhaafbaarheid, personele gevolgen en de impact op de automatisering aan de orde. Ook zal het bedrijfsleven nader geraadpleegd worden. Uit een eerste analyse blijkt dat het voorstel van de Commissie impact zal hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst en Douane.

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

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.