Bijlage 1

1. Gaat Nederland e-facturatie ook verplicht stellen voor nationale B2B-transacties?

Vanaf 1 juli 2030 moeten lidstaten nieuwe facturatieverplichtingen hebben ingevoerd. Deze verplichtingen gelden voor B2B-transacties, waarbij lidstaten kunnen afzien van het verplicht stellen van een elektronische factuur voor binnenlandse B2B-transacties (niet intracommunautaire B2B-transacties). Een nieuwe definitie voor de elektronische factuur wordt ingevoerd, waarbij een elektronische factuur een factuur is in een gestructureerd elektronisch formaat die de automatische en elektronische verwerking Europees mogelijk maakt. Alle facturen moeten per die datum als elektronische factuur binnen 10 dagen na de goederenlevering of dienstverrichting worden uitgereikt, maar lidstaten zijn bevoegd om papieren of alternatieve elektronische formats toe te staan op facturen die zien op binnenlandse transacties. De elektronische facturen moeten bovendien voldoen aan de Europese norm voor elektronische facturatie. Dit is de norm die is vastgelegd in Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1870 van de Commissie, ook wel aangeduid als het EN16931 format. Voor binnenlandse transacties mogen ook aanvullende normen worden toegestaan.

EY-onderzoek en voor- en nadelen

EY heeft in opdracht van het ministerie van Financiën onderzoek uitgevoerd naar de introductie van een binnenlandse e-facturatie verplichting, en beveelt dit aan.

Voordelen van binnenlandse e-facturatie zijn onder meer:

- Toename efficiëntie voor het bedrijfsleven (de verwachte baten zijn voor het bedrijfsleven hoger dan de (invoerings- en operationele) kosten);
- Een verwachte verhoging van de belastingopbrengsten vanwege datakwaliteitsverbetering (minder fouten door belastingplichtigen in de aangifte) en verhoging van de naleving van de fiscale regels;
- Stimulering van verdere digitalisering van het bedrijfsleven en daarmee gepaard gaande vermindering van onbewuste administratieve fouten en snellere verwerking van inkoopfacturen en mogelijk snellere betalingen.

Nadelen zijn:

- Incidentele kosten zoals invoeringskosten voor het bedrijfsleven en implementatiekosten voor de Belastingdienst gaan voor de structurele baten uit.
- De overheid legt nieuwe regels op waardoor in ieder geval de perceptie van regeldruk toeneemt. Deze wijzigingen kunnen ook zorgen voor een daadwerkelijke aanvankelijke toename van regeldruk voor bedrijfsleven voordat de kosten die gepaard gaan met die regeldruk later afnemen als systemen zijn ingericht en ondernemers profiteren van voordelen.

Kabinetsuitgangspunt

Het kabinet is voorstander van de introductie van een brede vorm van elektronische facturatie in Nederland, conform de adviezen uit het EY-rapport, in lijn met de uitgangspunten van de ViDA-richtlijn en conform de verplichting voor elektronische facturering die per 1 juli 2030 zal gelden voor intracommunautaire transacties. In de visie van het kabinet wegen de voordelen van verdere digitalisering en automatisering voor het Nederlandse bedrijfsleven op termijn op tegen de nadelen. Bovendien kan elektronische facturatie leiden tot kostenbesparingen voor het bedrijfsleven. Hoewel nog nader in kaart wordt gebracht welke kosten precies gemoeid zijn met de implementatie van elektronische facturatie (het administratieve lastenonderzoek wordt naar verwachting in oktober opgeleverd) is de huidige inschatting dat de baten opwegen tegen de kosten.

2. Gaat Nederland de digitale rapportageverplichting ook verplicht stellen bij nationale leveringen en dienstverrichting door de leverancier/dienstverrichter?

Op grond van de richtlijn moeten per 1 juli 2030 bepaalde factuurgegevens over grensoverschrijdende handel in de EU tussen ondernemers digitaal worden gerapporteerd. De ondernemers moeten deze gegevens op het tijdstip dat de factuur wordt uitgereikt aan de

belastingdiensten rapporteren en de belastingdiensten moeten deze gegevens vervolgens binnen een dag aanleveren aan het vernieuwde Central VIES (VAT Information Exchange System, of systeem voor uitwisseling van btw-informatie). Voor binnenlandse transacties kunnen lidstaten ervoor kiezen om een digitale rapportageverplichting in te voeren. De verkregen gegevens uit een rapportage voor binnenlandse transacties worden niet aangeleverd aan VIES.

EY-onderzoek en voor- en nadelen

EY beveelt aan om ook een binnenlandse digitale rapportage te introduceren. Dit aangezien een dergelijke verplichting, binnen de juiste randvoorwaarden, bijdraagt aan efficiëntere fraudebestrijding en administratieve lastenverlichting. Daarnaast geeft EY ook aan dat een verplichting tot binnenlandse e-facturatie belangrijk is voor het behalen van de doelstelling om btw-fraude te bestrijden.

Voordelen van een binnenlandse digitale rapportageverplichting zijn onder meer:

- Handhaving op basis van de gegevens uit de nationale rapportage is noodzakelijk voor de fraudebestrijding door de Belastingdienst. Het voorkomt het zogeheten waterbedeffect (waarbij fraudeurs naar Nederland trekken als Nederland door het gebrek aan data als lidstaat minder mogelijkheden heeft in de handhaving).
- Digitale rapportages kunnen inzicht geven in eventuele systeemfouten in e-factuur software, waarover met fiscaal dienstverleners kan worden geschakeld. Dit helpt ondernemers bij de naleving en is een stap op weg in de netwerkbenadering die ook met de uitwerking van het OESO-gedachtegoed via de digitale transformatie wordt beoogd.
- Digitale rapportages bieden mogelijkheden - als informatie van de ondernemer zelf of als informatie van derden - tot gebruik bij beoordeling van de btw-aangifte. Nog voordat de btw-aangifte is gedaan, kan aan de hand van digitale rapportages proactief een bijbehorend 'verwachtingsbeeld' worden gecreëerd door de Belastingdienst. Afhankelijk van de bevindingen kunnen weer keuzes worden gemaakt in de handhaving van de btw-regels.
- Het beschikbaar hebben van informatie uit digitale rapportages vervangt in voorkomende gevallen de specifieke uitvraag bij een ondernemer naar aanleiding van een gedane btw-aangifte of een andere waarneming.
- Digitale rapportages maken het mogelijk (tussentijds) informatie terug te geven aan ondernemers, bijvoorbeeld in de vorm van een vooringevuld deel van de btw-aangifte of samenvatting digitale rapportage.

Aandachtspunten zijn:

- Er bestaan risico's op het gebied van dataconcentratie, doelverbreding en algoritmische besluitvorming. Het is daarom belangrijk om voldoende waarborgen te hebben om deze risico's te beperken.
- De aanvullende administratieve lasten van een dergelijke maatregel moeten vooraf goed in kaart worden gebracht en afgewogen tegen de te verwachten baten daarvan.

Kabinetsuitgangspunt

Conform het EY-advies is het kabinet van mening dat er duidelijke voordelen bestaan bij het invoeren van een verplichting tot digitale rapportage voor binnenlandse transacties tussen ondernemers. Een dergelijk stelsel is essentieel om carrouselfraude beter te bestrijden. Het ontbreken van een binnenlandse digitale rapportageverplichting brengt het risico met zich mee dat een gebrek aan inzicht in handelsketens binnen Nederland fraudeurs aantrekt en het btw-gat van Nederland groter wordt. Daarnaast kan de Belastingdienst de gegevens uit de rapportage gebruiken om de dienstverlening te verbeteren en de informatie-uitvraag richting ondernemers te beperken.

Tegelijkertijd is het kabinet zich bewust van de risico's die een dergelijke verzameling van factuurgegevens met zich meebrengt. Hierboven is nader uitgewerkt hoe de Belastingdienst met deze gegevens zal omgaan. Daarin wordt onder meer toegelicht voor welke doeleinden de Belastingdienst de gegevens wenst te gebruiken en welke waarborgen er zijn.

Ook hier wegen de voordelen op tegen de nadelen, maar het kabinet is zich bewust van de ingrijpende aard van deze beslissing. Het kabinet doet nog aanvullend onderzoek naar de administratieve lasten voor ondernemers en de kosten/baten die gepaard gaan met deze maatregel. Het kabinet ziet uit naar een zorgvuldige discussie in uw Kamer en met relevante stakeholders. Het doel is om het stelsel zo zorgvuldig en veilig mogelijk in te richten, zodat de nadelen zoveel mogelijk worden beperkt en de voordelen optimaal tot hun recht komen.

3. Wil Nederland een digitale rapportageverplichting voor intracommunautaire verwervingen?

De lidstaten hebben op grond van de richtlijn de mogelijkheid om af te zien van de digitale rapportageverplichting voor de intracommunautaire verwervingen en afgenomen diensten verricht door ondernemers uit andere EU-lidstaten aan ondernemers in Nederland (ICV).

EY heeft in het onderzoeksrapport vastgesteld dat het bedrijfsleven van mening is dat een digitale rapportageverplichting voor intracommunautaire verwervingen tot een aanvullende en onnodige administratieve lastenverzwaring zal leiden. Zij verwachten een verhoging van de administratieve lasten en incidentele kosten door de noodzaak van specifieke investeringen in software.

Het kabinet is van mening dat een digitale rapportageverplichting bij intracommunautaire verwervingen de informatiepositie en daarmee de handhaving van de Belastingdienst verbetert vanwege o.a. de volgende punten:

- Eerdere signalering van mogelijke fraude in andere ketens doordat gegevens van de leveranciers/dienstverrichters eerder verstrekt worden.
- Uitvraag van gegevens (die van een vergelijkbaar detailniveau zijn als de gegevens in de digitale rapportage) in een latere fase bij de ondernemers wordt voorkomen en daarmee ook onnodige kosten, administratieve handelingen en tijdsdoorloop.
- De digitale rapportageverplichting maakt geautomatiseerde verwerking mogelijk in tegenstelling tot het huidige proces. Het gaat om de geautomatiseerde matching tussen levering en verwerving en de controle op de juistheid en volledigheid van de ICV omzet die wordt verantwoord in de aangifte omzetbelasting.
- ICV-rapportage verbetert de compliance.
- Fraude met gekaapte btw-nummers zal verminderen/verdwijnen.
- Het niet laten rapporteren van de ICV's zal leiden tot meer verzoeken vanuit Administratieve Samenwerking aan belastingdiensten in andere lidstaten.

Kabinetsuitgangspunt

De zorgen van het bedrijfsleven over toenemende kosten en een verzwaring van de administratieve lasten zijn begrijpelijk. Het niet implementeren van de digitale rapportageverplichting voor ICV heeft echter negatieve gevolgen voor de informatiepositie van de Belastingdienst en de mogelijkheden die de Belastingdienst heeft om toezicht te houden en te handhaven.

Wat betreft de kosten zal ook de ICV-rapportage worden meegenomen in het eerder genoemde onderzoek naar de administratieve lasten. Vooralsnog wordt het rapporteren van ICV's gezien als een beperkte aanvullende functionaliteit binnen de boekhoudpakketten van ondernemers, die (semi-) automatisch kan plaatsvinden en daardoor slechts tot een geringe aanvullende last leidt. Het kabinet ziet op dit moment daarom geen aanleiding om op dit punt af te wijken van de btw-richtlijn.

4. Per welk moment wil Nederland eventuele nationale verplichtingen invoeren (gefaseerde invoering)?

De verplichting voor grensoverschrijdende elektronische facturatie en digitale rapportage moet op basis van de ViDA-richtlijn geïmplementeerd zijn op 30 juni 2030 en de wettelijke bepalingen die daar uit volgen moeten worden toegepast per 1 juli 2030. Voor wat betreft de implementatie van eventuele nationale verplichtingen zijn lidstaten vrij om het tijdpad zo in te delen als hen voorstaat.

Binnenlands opererende ondernemers

Niet of beperkt internationaal opererende ondernemers hebben duidelijk aangegeven geen voorstander te zijn van een zogenoemde big bang waarbij alle nieuwe verplichtingen tegelijkertijd gaan gelden. Deze ondernemers geven de voorkeur aan een gefaseerd implementatiepad, waarbij eerst e-facturatie wordt ingevoerd en pas later digitale rapportage. Op deze manier kan de impact op de bedrijfsprocessen worden gespreid en kunnen bedrijven 'wennen' aan de nieuwe regelgeving.

Internationaal opererende ondernemers

Voor internationaal opererende bedrijven bestaat een voorkeur voor de implementatie van alle verplichtingen in één keer. Voor internationaal opererende bedrijven betekent een gefaseerde invoering namelijk dat het veranderproces verscheidene keren moet worden doorlopen, met verschillende partijen en projectgroepen en de daarbij komende investeringen en kosten.

EY onderzoek

EY heeft de bovenstaande belangen afgewogen en presenteert het voorkeurstijdpad als volgt:

- per 1 januari 2030: binnenlandse e-facturatie;
- per 1 juli 2030: intracommunautaire e-facturatie en digitale rapportage;
- per circa 2032: binnenlandse digitale rapportage.

De volgende argumenten liggen aan het EY-advies ten grondslag:

- Een big bang wordt voorkomen: door voorafgaand aan 1 juli 2030, wanneer e-facturatie en digitale rapportage voor EU-transacties worden ingevoerd, al een lokale e-facturatieplicht in te voeren kunnen bedrijven wennen aan e-facturatie en hun relevante data op orde brengen. Dit biedt ook de mogelijkheid om 'kinderziektes' bij e-facturatie op te lossen.
- De verwachting is dat de Belastingdienst niet vóór 1 juli 2030 zijn systemen voldoende ingericht zal hebben om digitale rapportages voor binnenlandse goederenleveringen en diensten te kunnen ontvangen en verwerken.
- Het is wenselijk om de verplichting voor binnenlandse digitale rapportage enkele jaren ná 1 juli 2030 in te voeren, omdat de omvang hiervan veel groter is. Belastingplichtigen krijgen hierdoor langer de tijd om lokale rapportageverplichtingen in te regelen en te testen, terwijl grotere ondernemingen zich al per 1 juli 2030 kunnen voorbereiden op de EU-rapportageverplichting.
- Op deze manier worden belastingplichtigen én de Belastingdienst niet in één keer geconfronteerd met alle wijzigingen.
- Andere, vergelijkbare landen, zoals België, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, hebben ook gekozen voor een gefaseerde invoering.

Kabinetsuitgangspunt

Het kabinet is zich er van bewust dat deze richtlijn een grote digitaliseringsopgave voor het bedrijfsleven met zich meebrengt en dat dit tijd kost. Het naar voren halen van de termijn voor binnenlandse e-facturatie wordt daardoor, mede met het oog op het doorlopen van een zorgvuldig wetgevings- en parlementair proces, niet realistisch geacht. Het kabinet ziet mogelijkheden om te komen tot een gedeeltelijk gefaseerd tijdpad.

Er zijn goede redenen om elektronische facturering (binnenlands en intracommunautair) gelijktijdig per 1 juli 2030 in te voeren. In dat geval hoeft in de wetgeving geen onderscheid te worden gemaakt tussen parallelle systemen (papier en elektronisch), wat voor ondernemers een duidelijk te communiceren deadline oplevert en voorkomt dat dezelfde onderneming afhankelijk van of de transactie binnenlands is of intracommunautair andere regels moet hanteren.

Deze fasering waarbij eerst de e-factuur breed wordt geïmplementeerd en pas later binnenlandse elektronische rapportage introduceert geeft ruimte om te leren en bij te sturen waar nodig. Op basis van deze omstandigheden heeft het volgende voorstel voor een gefaseerde invoering de voorkeur:

- 1 juli 2030: invoering van binnenlandse en intracommunautaire e-facturatie en digitale rapportage voor EU-transacties (inclusief verwervingen);

- 1 juli 2031: invoering van de digitale rapportageverplichting voor binnenlandse transacties.

Met dit voorstel wordt een balans gevonden tussen de wens om een big bang te voorkomen en de noodzaak om een realistisch tijdpad te hanteren, dat ruimte laat voor implementatie en voldoende tijd tussen publicatie van de wet in het Staatsblad en de inwerkingtredingsdatum. Het kabinet onderkent een aantal randvoorwaarden voor een succesvol en effectief implementatietijdpad.

Voorwaarden voor effectief implementatietijdpad

Ervaringen in andere lidstaten laten zien dat het behalen van een hoge zogenoemde adoptiegraad essentieel is voor het succes van elektronische facturatie en digitale rapportage. Onder adoptiegraad wordt verstaan de mate waarin software ontwikkelaars, fiscaal dienstverlener en bedrijven tijdig en adequaat zijn voorbereid op elektronische facturatie en digitale rapportage, en hier in de praktijk al mee bekend zijn en ervaring hebben opgedaan. Het verhogen van de adoptiegraad vraagt om inzet op een breed spectrum aan communicatiemiddelen richting het bedrijfsleven. Daarnaast is het wenselijk om ruimte te bieden voor pilots, zodat bedrijven in een gecontroleerde omgeving kunnen oefenen met elektronische facturatie en digitale rapportage. Deze aanpak vergt aanzienlijke tijd en capaciteit, maar wordt door lidstaten die al werken met e-facturatie, zoals België, beschouwd als wenselijk en noodzakelijk. De Wet op de omzetbelasting biedt op dit moment al de ruimte voor bedrijven om onder wederzijdse instemming te werken met elektronische facturering.

5. Wil Nederland een e-facturatiedrempel voor micro-ondernemers naast de bestaande drempel voor kleine ondernemers?

Een vraag is of, naast de Kleineondernemersregeling (KOR) in de btw, een aanvullende maar tijdelijke drempelregeling zou moeten worden geïntroduceerd op grond waarvan ondernemers worden uitgezonderd van de verplichtingen. Het is mogelijk om op binnenlands niveau (in eerste instantie) slechts aan bepaalde ondernemers de verplichting op te leggen om elektronisch te factureren en te rapporteren.

EY-rapport en kabinetsuitgangspunt

EY merkt op dat een gefaseerde invoering naar grootte of omvang van ondernemingen niet wenselijk lijkt. Daarvoor geven zij meerdere redenen, waaronder de verwachting dat de markt ook van kleinere ondernemingen e-facturatie zal gaan eisen en dat een dergelijk onderscheid leidt tot complexe wetgeving (door verwarring over definities en de gevolgen van omzetdrempels). Zo rijst de vraag welke omzet wel en niet meetelt, en ontstaat onzekerheid wanneer een belastingplichtige de drempel met bijvoorbeeld € 1 overschrijdt en daardoor ineens met een verplichting wordt geconfronteerd.

Een belangrijke aanvulling op dit onderzoek is dat de problematiek niet zozeer zit in het vinden van een definitie op basis waarvan een aanvullende drempelregeling kan worden vormgegeven. Zoals ook door het bedrijfsleven is opgemerkt, zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de Europese definitie van micro-ondernemingen. De problematiek zit met name in de hierboven geschetste vraagtekens bij de effectiviteit van een dergelijke drempel en in het feit dat dit meer complexiteit met zich meebrengt. Daarbij komt dat lidstaten tot een maximumjaaromzet van € 85.000 hun eigen nationale vrijstellingsdrempel voor de KOR mogen vaststellen. Nederland maakt gebruik van deze regeling en hanteert een omzetgrens van € 20.000. Ondernemers die de KOR toepassen, zijn voor de meeste transacties ontheven van de factureringsverplichtingen en hoeven in die gevallen dus geen (e-)facturen uit te reiken. Voor zover er behoefte bestaat aan een (gefaseerde) drempelregeling voor e-facturatie, wordt hierin door het bestaan van de KOR dus al op logische wijze voorzien binnen het Nederlandse stelsel. Het hanteren van een aanvullende omzetdrempel is daarom dubbel en niet noodzakelijk.

6. Wil Nederland uitzonderingen opnemen?

6.a. Uitzonderingen algemeen

De huidige btw-wetgeving kent een aantal categorieën belastingplichtigen en situaties waarin thans geen verplichting bestaat om facturen uit te reiken.

De huidige uitzonderingen op factureringsregels dienen veelal om sectoren of specifieke categorieën ondernemers praktische en werkbare tegemoetkomingen te bieden. Deze uitzonderingen hebben hun belang door ViDA niet verloren. Een integrale heroverweging van de bestaande uitzonderingen zou, naast de wijzigingen die voortvloeien uit de ViDA-richtlijn, bovendien leiden tot een aanzienlijke extra veranderopgave voor zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst. Gelet op de impact van het ViDA-voorstel ligt het daarom voor de hand om met terughoudendheid om te gaan met aanvullende wijzigingen in het bestaande factureringsstelsel. Uitgangspunt is daarom om bij de invoering van een nationale verplichting tot elektronische facturatie zo veel mogelijk uit te gaan van de huidige status quo. Indien op langere termijn blijkt dat bepaalde uitzonderingen niet langer noodzakelijk zijn, kan alsnog herziening worden overwogen.

Uitzonderingen die (in eerste instantie) worden behouden:

- Ondernemers die uitsluitend vrijgestelde prestaties verrichten. Deze ontheffing kan tevens toepassing vinden op de vrijgestelde prestaties van ondernemers die zowel belaste als vrijgestelde prestaties verrichten. Hierbij kan gedacht worden aan scholen of ziekenhuizen.
- De speciale factureringsverplichtingen voor bijvoorbeeld wederverkopers, reisbureaus, ter zake van de levering van accijnsgoederen en minerale oliën of ter zake van openbaar vervoer.
- De bijzondere regels voor detailhandelaren en uitgevers van tijdschriften.
- De vereenvoudigde factuur.
- Het ontbreken van een factureringsverplichting voor interne prestaties en prestaties die om-niet worden verricht.

6.b. Uitzondering kasstelsel

De verplichting tot het uitreiken van een factuur is gekoppeld aan het moment van verschuldigdheid van btw en geldt in principe dan ook voor elke ondernemer wanneer prestaties worden verricht aan andere ondernemers. Hierop geldt echter een uitzondering, namelijk voor ondernemers die het kasstelsel toepassen. Onder het kasstelsel wordt de btw niet verschuldigd op het moment dat de factuur is uitgereikt of had moeten worden uitgereikt, maar op het moment dat de vergoeding wordt voldaan. Het kasstelsel is in beginsel voor aangewezen ondernemers toepasbaar. Het betreft ondernemers zoals winkeliers, kappers of exploitanten van horecabedrijven. Het kasstelsel kan ook worden toegepast door ondernemers die niet zijn aangewezen, mits zij uitsluitend of nagenoeg uitsluitend (voor meer dan 90%) prestaties verrichten vanuit een inrichting die bestemd is voor het leveren van goederen en diensten aan consumenten. Daarnaast is het mogelijk om bij de inspecteur te verzoeken om het kasstelsel toe te passen, wanneer langer dan één kalenderjaar voor ten minste 80% prestaties zijn verricht aan consumenten.

Kasstelsel en EY-onderzoek

EY merkte op dat het wenselijk is om ondernemers die gebruik maken van het kasstelsel uit te zonderen van de verplichting tot binnenlandse elektronische facturatie en digitale rapportage. Zij hoeven dan niet voor een beperkt deel van hun transacties (maximaal 10%) de nodigde investeringen te doen op het gebied van e-facturatie en digitale rapportage. Dit biedt een tegemoetkoming voor ‘de bakker op de hoek’, maar ook voor het horecabedrijf waar doorgaans B2C wordt gepresteerd, maar waar wel een verzoek kan worden gedaan om uitreiking van een factuur, bijvoorbeeld als het gaat om zakelijke kosten die moeten worden gedeclareerd bij de werkgever. Een belastingplichtige die voldoet aan de voorwaarden voor het kasstelsel, hoeft dan voor deze incidentele transacties/verzoeken, géén e-factuur uit te reiken. Tegelijkertijd merkt EY op dat een invoering van een B2C e-facturatie of digitale rapportageplicht altijd op een later moment nog kan plaatsvinden en dat die invoering wel noodzakelijk zou zijn om meer rubrieken vooraf in te vullen in de btw-aangifte.

Kabinetsuitgangspunt

Hoewel het kabinet de achtergrond van het EY-voorstel begrijpt, wordt het niet opportuun geacht om de kasstelselondernemers uit te sluiten van de verplichting tot elektronische facturatie en digitale rapportage. Daarbij speelt mee dat ondernemers die het kasstelsel toepassen ook nu niet

zijn vrijgesteld van administratieve verplichtingen. Zo moeten zij bij leveringen en diensten aan andere ondernemers facturen uitreiken. Het opnemen van een dergelijke maatregel zou daarom een nieuwe uitzondering creëren. Gelet op het kabinetsvoornemen om bestaande uitzonderingsbepalingen zoveel mogelijk te handhaven, maar geen nieuwe uitzonderingen in te voeren, ligt het niet voor de hand om kasstelselondernemers verdergaand dan nu het geval is uit te zonderen van de factureringsverplichtingen. Daarnaast zijn kasstelselondernemers veelal afhankelijk van grotere leveranciers die hoe dan ook met de verplichting tot elektronische facturatie worden geconfronteerd. Dat btw-technisch geen verplichting zou bestaan om elektronisch te factureren, betekent niet dat deze leveranciers niet zullen afdwingen dat de kasstelselondernemers hun elektronische facturen ontvangen. Daarom kiest het kabinet er voor om ook deze groep direct aan te laten sluiten bij een binnenlandse verplichting tot elektronische facturatie en digitale rapportage. Dit vergt weliswaar een initiële omslag waarbij systemen moeten worden gedigitaliseerd, maar na deze eenmalige investering kunnen ook incidentele facturen sneller met minder fouten worden opgesteld en eenvoudiger worden verwerkt. In die zin treedt na de initiële investering juist een administratieve lastenverlichting op die past binnen de doelstellingen van de ViDA-richtlijn.

6.c. Uitzondering kleine ondernemersregeling

Een andere vraag is of de kleineondernemersregeling (KOR) moet blijven voortbestaan waarbij de factureringsontheffing voor kleine ondernemers gehandhaafd blijft, ook indien een nationale verplichting tot binnenlandse elektronische facturatie wordt geïntroduceerd. Het laten voortbestaan van de KOR in zijn huidige vorm zou een tegemoetkoming zijn richting kleine ondernemers omdat zij dan zijn gevrijwaard van een verplichting tot elektronische facturatie en digitale rapportage en enkel in staat moeten zijn om een e-factuur te ontvangen van andere ondernemers.

EY rapport

EY overweegt dat er groepen ondernemers zijn waarbij de overgang op e-facturatie disproportionele lasten met zich meebrengt. In dat kader geeft EY in overweging mee om de bestaande uitzondering voor KOR-ondernemers te behouden. EY merkt op dat het niet wenselijk lijkt om een gefaseerde invoering te kiezen naar grootte en omvang van ondernemingen.

Kabinetsuitgangspunt

Op grond van dezelfde argumenten als bij 6a ligt het voor de hand om zoveel mogelijk vast te houden aan de bestaande regelgeving en slechts daar waar dit nodig is tot aanpassing over te gaan. Een afwijkend beleidsvoornemen zou betekenen dat ondernemers en de Belastingdienst niet alleen worden geconfronteerd met ViDA-verplichtingen, maar tegelijkertijd met een brede herziening van de administratieve verplichtingen.

Daarbij wordt opgemerkt dat reeds enkele honderdduizenden ondernemers gebruikmaken van de KOR. Indien deze ondernemers alsnog zouden worden geconfronteerd met een verplichting tot elektronische facturatie en digitale rapportage voor binnenlandse transacties die zij verrichten, zou dit zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de gehele bedrijfsvoering. Deze ondernemers vertrouwen al jarenlang op het bestaan en het voortbestaan van deze administratieve lastenverlichting, terwijl er nu geen concrete aanleiding of beleidsmatige noodzaak bestaat om de KOR af te schaffen.

Anders gezegd leidt het laten voortbestaan van de KOR tot de minste lasten voor kleine ondernemers die hierdoor niet worden geconfronteerd met een verplichting tot binnenlandse elektronische facturatie en digitale rapportage. Op dit moment wordt de KOR geëvalueerd, waarbij ook wordt bezien of een verhoging van de KOR-grens opportuun is. Een dergelijke verhoging dient daarbij niet uitsluitend te worden beoordeeld vanuit het perspectief van ViDA, maar vooral in het licht van de bredere doelstelling van de KOR om administratieve lasten te verlichten. Hierbij wordt opgemerkt dat zowel de KOR-regelgeving als de ViDA-regelgeving fiscale wetgeving betreft. Indien partijen om commerciële redenen afspreken desondanks elektronisch te factureren, vormt de KOR daarvoor geen belemmering. In dat geval bestaat echter geen verplichting om de gegevens uit de factuur te rapporteren

7. Wil Nederland naast de EU-norm ook andere normen hanteren voor binnenlandse transacties?

In beginsel moet elke e-factuur voldoen aan de Europese norm voor elektronisch factureren zoals is vastgelegd in Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1870 van de Europese Commissie. In dit uitvoeringsbesluit is vastgelegd dat een e-factuur volgens het format EN16931 wordt opgesteld en dat er slechts twee syntaxen zijn toegestaan. Het Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1870 is vanaf 2018 van toepassing op Business-to-Government (B2G)-transacties en wordt met de ViDA-richtlijn in beginsel ook het uitgangspunt voor alle e-facturen. Echter, hoewel de lidstaten verplicht zijn om het EN16931 format toe te staan, kunnen lidstaten voor binnenlandse goederenleveringen en diensten ook het gebruik van andere normen voor e-facturen toestaan.

EY-advies en overweging voordelen/nadelen

EY adviseert om alleen de EN16931 norm toe te staan, dit brengt de volgende voordelen met zich mee:

- Europese harmonisatie en interoperabiliteit - Toepassing van één factuurnorm vergemakkelijkt grensoverschrijdende handel en samenwerking. Facturen gebaseerd op de Europese norm zijn eenvoudiger te verwerken door afnemers in de lidstaten. Dit beperkt interpretatieverschillen en zorgt voor eenduidigere gegevensuitwisseling tussen bedrijven en overheden. Bedrijven kunnen dezelfde factuurnorm hanteren voor zowel binnenlandse als intracommunautaire transacties. België verplicht ook de EN16931 norm voor alle sectoren.
- Eenvoudiger toezicht door de Belastingdienst - Een uniforme factuurstructuur maakt het voor de Belastingdienst eenvoudiger om toezicht te houden en rapportageprocessen te automatiseren doordat minder verschillende formats verwerkt hoeven te worden. Dit verlaagt de uitvoeringslast bij de Belastingdienst. In de EU16931 zitten alle velden die nodig zijn om de digitale rapportage aan de Belastingdienst te doen.
- Kostenbesparing op de middellange termijn - De implementatie van één factuurnorm vergt initiële investeringen voor bedrijven en softwareleveranciers. Na implementatie leidt standaardisatie tot lagere kosten. Bedrijven kunnen facturen van hun leveranciers eenvoudiger verwerken.

De volgende nadelen worden geïdentificeerd bij uitsluitend gebruik van EN16931 conforme facturen:

- Beperkte flexibiliteit voor specifieke sectoren - Sectoren zoals de bouw, zorg of energie maken gebruik van eigen factuurformaten (DICO, GS1). Deze sectorstandaarden sluiten niet (volledig) aan op de Europese Norm, dit vereist extensies, zodat aanvullende informatie kan worden uitgewisseld op de factuur.
- Dit soort aanvullende extensies blijven ook noodzakelijk om bijvoorbeeld te voldoen aan andere wetgeving (zoals de wet ketenaansprakelijkheid).
- Beperking van technische innovatie - De Europese norm staat momenteel slechts twee technische formaten (UBL 2.1 en UN/CEFACT CII) toe. In innovatieve sectoren waar andere moderne formaten worden gebruikt kunnen deze beperkingen de adoptie remmen.

Kabinetsuitgangspunt

Door alleen de EN16931 voor te schrijven en geen andere factuurnormen toe te staan komt er uniformering en efficiëntie. Het voorschrijven van een afwijkende variant zou daarentegen leiden tot een onnodige administratieve last voor het bedrijfsleven.