EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk

Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft de voor het digitale tijdperk noodzakelijke regelingen voor administratieve samenwerking op het gebied van de btw

Voorstel voor een UITVOERINGSVERORDENING VAN DE RAAD tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft de informatievereisten voor bepaalde btw-regelingen

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling met betrekking tot de btw in het digitale tijdperk

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

De kloof tussen de 30 jaar oude btw-regels en de huidige digitale realiteit heeft tot een dubbel probleem geleid:

1. **Suboptimale btw-inning en -controle** — het EU-btw-wetgevingskader is niet volledig aan de nieuwe digitale realiteit aangepast en is fraudegevoelig.
2. **Buitensporige lasten en nalevingskosten** — de digitale economie en de nieuwe bedrijfsmodellen creëren nieuwe uitdagingen en kosten voor de belastingdiensten en de bedrijven.

De uitdagingen en kansen van digitalisering op het gebied van controle/fraudebestrijding en lastenverlichting worden momenteel niet ten volle gegrepen. De problemen zijn met name zichtbaar op drie gebieden: (1) btw-rapportage (vereisten inzake digitale rapportage ("DRR")), waarbij er geen verplichting bestaat om digitaal te rapporteren en lidstaten los van elkaar uiteenlopende DRR's invoeren; (2) btw-behandeling van de platformeconomie, waarbij traditionele en digitale activiteiten niet gelijk worden behandeld; en (3) btw-registratie, waarbij het aantal gevallen waarin bedrijven zich in meer dan één lidstaat moeten registreren, nog steeds kan worden verminderd. De btw-regels voor grensoverschrijdende EU-handel hebben per definitie betrekking op meer dan één lidstaat en de btw is een belasting die op EU-niveau is geharmoniseerd.

Wat is het doel?

In het algemeen ziet het initiatief inzake btw in het digitale tijdperk op de modernisering van het btw-stelsel: (1) verbetering van de inning en controle van de btw; en (2) vereenvoudiging, modernisering en verduidelijking van bepaalde btw-regels.

Meer in het bijzonder strekt het initiatief ertoe: i) de rapportagevereisten te verbeteren door in te zetten op de mogelijkheden van digitalisering; ii) de samenloop en interoperabiliteit van IT-systemen te bevorderen; iii) een gelijk speelveld te creëren voor bedrijven, ongeacht hun bedrijfsmodel; iv) de lasten, de versnippering en de daarmee gepaard gaande kosten te beperken; en v) de noodzaak om zich in meerdere EU-landen voor de btw te registreren, tot een minimum te beperken.

Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

Omdat btw-fraude een EU-breed fenomeen is, moet er ook op EU-niveau worden opgetreden. De omvang van de btw-kloof[1] (en het feit dat deze kloof blijft bestaan) wijst erop dat nationale instrumenten tekortschieten in de strijd tegen grensoverschrijdende fraude en fraude in de e-

[1] De btw-kloof is het totale verschil tussen de btw-inkomsten die op basis van de btw-wetgeving en aanvullende regelgeving kunnen worden verwacht enerzijds en het bedrag dat daadwerkelijk wordt geïnd anderzijds: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en

commerce, die alleen door een gecoördineerd optreden en uniforme toepassing van de regels op EU-niveau effectief en efficiënt kunnen worden aangepakt.

Voor de goede werking van de eengemaakte markt zijn geharmoniseerde btw-regels noodzakelijk. Om de voordelen van de eengemaakte markt ten volle te kunnen benutten, moeten bedrijven kunnen terugvallen op btw-regels die overal in de EU op uniforme wijze worden toegepast, in plaats van uiteenlopende regels op nationaal niveau. Dit kan alleen worden gewaarborgd door een optreden op EU-niveau.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

De doelstellingen kunnen worden bereikt door een combinatie van verschillende beleidsopties op de drie gebieden.

- **Btw-rapportage**: tot de opties behoren: (1) een aanbeveling te geven voor DRR's op EU-niveau; (2) bedrijven te vragen transactiegegevens in een of meerdere vooraf bepaalde formaten te registreren; (3) DRR's op EU-niveau in te voeren; en (4) DRR's op EU- en nationaal niveau in te voeren.
- **Btw-behandeling van de platformeconomie**: tot de opties behoren: (1) een juridische verduidelijking van de aard van de verleende diensten en de hoedanigheid van de dienstverlener, samen met een stroomlijning van de boekhoudkundige verplichtingen; (2) de invoering van een fictiebepaling ("gelijkgestelde dienstverlener"), waarbij het platform de btw i) op bepaalde accommodatie- en vervoersdiensten, ii) op alle accommodatie- en vervoersdiensten of iii) op alle via het platform verleende diensten int.
- **Btw-registratie**: de opties hebben betrekking op de handel binnen de EU (het éénloketsysteem of OSS) en de invoer van zendingen met een geringe waarde (het éénloketsysteem voor invoer of IOSS):
    - De OSS-opties omvatten: (1) een beperkte uitbreiding van het OSS tot alle binnenlandse b2c[2]-goederenleveringen; (2) een ruimere uitbreiding van het OSS tot alle binnenlandse b2c-goederenleveringen en de grensoverschrijdende overbrenging van (eigen) goederen; en (3) de invoering van een verleggingsregeling voor b2b[3]-leveringen van niet-gevestigde personen;
    - De IOSS-opties omvatten: (1) het IOSS verplicht stellen voor a) gelijkgestelde leveranciers, b) belastingplichtigen die op afstand verkopen naar de EU boven een bepaalde drempel, of c) belastingplichtigen die op afstand verkopen naar de EU, zonder drempel; en (2) het schrappen van de drempel van 150 EUR voor het gebruik van het IOSS.

Aangezien de combinatie van alle opties voor de drie probleemgebieden honderden verschillende mogelijkheden oplevert, werden vijf progressieve benaderingen (status quo, minimalistisch,

[2] Business-to-consumer.
[3] Business-to-business.

beperkt, breed en alomvattend) overwogen waarbij de intensiteit van het EU-optreden geleidelijk toeneemt.

De brede benadering (met de invoering van DRR's op EU-niveau, een fictiebepaling ("gelijkgestelde dienstverlener") voor alle accommodatie- en vervoersdiensten en een combinatie van een ruimere uitbreiding van het OSS, een verleggingsregeling en een verplicht IOSS) is evenwichtiger wat doeltreffendheid, evenredigheid en subsidiariteit betreft, terwijl de alomvattende benadering (die daarbovenop binnenlandse DRR's, alle via platforms verleende diensten en de afschaffing van de IOSS-drempel van 150 EUR omvat) het doeltreffendst is.

Hoe reageerden de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De belanghebbenden waren het erover eens dat de verouderde btw-regels op gespannen voet staan met het moderne digitale tijdperk. Wat **btw-rapportage** betreft, waren zij het erover eens dat digitale rapportagevereisten zinvol kunnen zijn en spraken zij hun voorkeur uit voor een e-factureringsoplossing die ook kan worden gebruikt voor hun interne automatisering. De lidstaten pleitten voor meer autonomie bij de besluitvorming over binnenlandse DRR's. De problemen met de **platformeconomie** werden door de belanghebbenden algemeen erkend. De standpunten van het bedrijfsleven liepen licht uiteen, afhankelijk van het bedrijfsmodel. De bedrijven die onder de fictiebepaling van de gelijkgestelde dienstverlener zouden vallen, verwierpen die optie en spraken hun voorkeur uit voor de status quo. Wat **btw-registratie** betreft, waren de belanghebbenden eensgezind dat het toepassingsgebied van het OSS/IOSS moet worden uitgebreid. Bedrijven vroegen ook om een aftrekmechanisme op te nemen in het OSS of, ten minste, de verleggingsregeling voor b2b-leveringen van niet-gevestigde personen. Ook het verplicht stellen van het IOSS kon op bijval rekenen, terwijl er minder steun was voor het schrappen van de drempel van 150 EUR.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De brede benadering is evenwichtiger en scoort beter op het gebied van evenredigheid en subsidiariteit. Ten opzichte van het basisscenario zou deze benadering tussen 2023 en 2032 een netto-effect van 172 miljard EUR tot 214 miljard EUR opleveren. De alomvattende benadering scoort beter op het gebied van doeltreffendheid, met een netto-effect van 303 miljard EUR tot 386 miljard EUR.

De brede benadering zou tussen 2023 en 2032 een besparing van 50,6 miljard EUR opleveren:

- 41,4 miljard EUR uit btw-rapportage (11 miljard EUR door het afschaffen van rapportageverplichtingen, 24,2 miljard EUR door het verminderen van de kosten als gevolg van versnippering, 4,3 miljard EUR door gebruik te maken van vooraf ingevulde btw-aangiften, en 1,9 miljard EUR baten uit e-facturering);
- 0,5 miljard EUR afkomstig van stroomlijning en verduidelijkingen met betrekking tot de platformeconomie;

- 8,7 miljard EUR door het wegnemen van btw-registratieverplichtingen.

De besparingen die de alomvattende benadering tussen 2023 en 2032 zou opleveren, liggen hoger en bedragen 65,9 miljard EUR: 56,7 miljard EUR uit btw-rapportage (11 miljard EUR door het afschaffen van rapportageverplichtingen, 24,2 miljard EUR door het verminderen van de kosten als gevolg van versnippering, 7 miljard EUR door gebruik te maken van vooraf ingevulde btw-aangiften, en 14,5 miljard EUR baten uit e-facturering), 0,5 miljard EUR afkomstig van stroomlijning en verduidelijkingen met betrekking tot de platformeconomie, en 8,7 miljard EUR door het wegnemen van btw-registratieverplichtingen.

In beide gevallen zijn er ook kwalitatieve baten op het gebied van milieu, maatschappij en bedrijfsautomatisering, en baten voor de werking van de eengemaakte markt (een evenwichtiger speelveld) en de doeltreffendheid van de belastingcontrole.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De bedrijven zullen de kosten dragen van de extra administratieve lasten die de invoering van DRR's met zich meebrengt. Voor de periode 2023-2032 worden deze kosten geraamd op 11,3 miljard EUR bij de brede benadering en 43,5 miljard EUR bij de alomvattende benadering. De uitvoeringskosten voor de invoering van DRR's zullen voor rekening van de belastingautoriteiten komen en worden geraamd op ongeveer 2,2 miljard EUR bij de brede benadering en 3,4 miljard EUR bij de alomvattende benadering.

Er zijn ook kwalitatieve kosten in verband met de vertrouwelijkheid van gegevens. Deze zullen naar verwachting hoger zijn bij de alomvattende benadering, die meer gegevensuitwisseling vereist, dan bij de brede benadering. Wat de platformeconomie betreft, is er sprake van extra lasten in verband met het beheer van de regeling gelijkgestelde dienstverlener (bij de alomvattende benadering worden meer sectoren getroffen). De uitbreiding van het toepassingsgebied van de btw-registratie brengt voor bedrijven geen kosten met zich mee en zij zullen meer voordeel halen uit reeds bestaande systemen.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?

De invoering van **DRR's op EU-niveau** leidt tot kosten voor bedrijven. Micro- en kleine ondernemingen zullen hierdoor sterker worden getroffen, in de mate dat zij waarschijnlijk minder voordeel halen uit bedrijfsautomatisering en minder grensoverschrijdend actief zijn. Bij de opties voor de **regeling gelijkgestelde dienstverlener** zou het platform de btw afdragen in plaats van de kleine onderliggende dienstverleners. Deze onderliggende dienstverleners zouden dus niet verplicht zijn om zich te registreren en zelf de btw af te dragen, en bijgevolg geen extra lasten hebben. Wat **btw-registratie** betreft, zullen 280 000 kmo's baat hebben bij de uitbreiding van het toepassingsgebied van het OSS/IOSS, met besparingen tot 0,34 miljard EUR aan eenmalige kosten en tot gemiddeld 0,67 miljard EUR aan jaarlijkse lopende kosten, dat wil zeggen voor de periode 2023-2032 in totaal 7 miljard EUR.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Voor de brede benadering wordt tussen 135 miljard EUR en 177 miljard EUR aan extra btw-inkomsten verwacht (jaarlijks gemiddeld 0,1 % van het bbp, 2023-2032) en voor de alomvattende benadering tussen 284 miljard EUR en 367 miljard EUR aan extra btw-inkomsten (jaarlijks gemiddeld 0,2 % van het bbp, 2023-2032).
Tussen 2023 en 2032 zullen de uitvoeringskosten van de nationale overheden naar verwachting

tussen 2,2 miljard EUR (brede benadering) en 3,4 miljard EUR (alomvattende benadering) bedragen.
Zijn er andere significante gevolgen?
Er zijn geen andere significante gevolgen.
Evenredigheid
Zowel de brede als de alomvattende benadering beantwoordt op evenredige wijze aan de doelstellingen van het initiatief, maar de brede benadering lijkt proportioneler.
D. Evaluatie
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
Vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving zal de Commissie evalueren hoe zij functioneert.