EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.2.2020
COM(2020) 47 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

ter beoordeling van de factureringsregels van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

{SWD(2020) 29 final}

1. Inleiding

Op grond van artikel 237 van Richtlijn 2006/112/EG[1] (de btw-richtlijn) dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een algemeen evaluatieverslag in dat is gebaseerd op een onafhankelijk economisch onderzoek en waarin wordt gekeken naar het effect van de vanaf 1 januari 2013 geldende factureringsregels, en met name naar de mate waarin zij daadwerkelijk hebben geleid tot een vermindering van de administratieve lasten van bedrijven. In dit kader heeft de Commissie de factureringsregels geëvalueerd.

Deze evaluatie werd ondersteund door een onafhankelijk onderzoek onder leiding van de adviesgroep Economisti Associati en heeft geleid tot het eindverslag dat in februari 2019 werd gepubliceerd[2].

In deze evaluatie werden de factureringsregels van Richtlijn 2010/45/EU[3] van de Raad (de tweede factureringsrichtlijn) beoordeeld, en met name de bijdrage ervan aan de vier algemene doelstellingen die aanvankelijk werden vastgesteld, namelijk: i) de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, ii) de vermindering van btw-fraude/een effect op controlewerkzaamheden, iii) de goede werking van de interne markt, en iv) de bevordering van de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

De evaluatie volgde de vijf beoordelingscriteria van de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie[4]: relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en EU-meerwaarde.

2. Omzetting en uitvoering van de richtlijn

De adviseur heeft een analyse gemaakt van de wijze waarop de tweede factureringsrichtlijn is omgezet en uitgevoerd door de lidstaten om een uitgangspunt voor de evaluatie vast te stellen. In deze analyse werd de nadruk gelegd op de vraag of de lidstaten de richtlijn correct hebben omgezet en werd nagegaan in hoeverre het nationale rechtskader als gevolg van de richtlijn is gewijzigd. Voor de duidelijkheid is de onderstaande samenvatting van de analyse verdeeld in drie thematische gebieden.

---

1 Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

2 Onderzoek naar de evaluatie van de factureringsregels van Richtlijn 2006/112/EG. https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/745fa4fe-2db0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search

3 Richtlijn 2010/45/EU van de Raad van 13 juli 2010 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de factureringsregels betreft (PB L 189 van 22.7.2010, blz. 1).

4 Voor meer informatie: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl

2.1. E-facturering

De richtlijn heeft drie belangrijke wijzigingen aangebracht in het EU-rechtskader voor elektronische facturering (e-facturering): i) een nieuwe definitie van e-facturering; ii) het beginsel van technologische neutraliteit; en iii) het beginsel van gelijke behandeling van papieren en elektronische facturen. Deze wijzigingen zijn gelijkmatig ingevoerd in de hele EU. Zelfs wanneer de nationale bepalingen enigszins afwijken van de tekst van de richtlijn, lijken er geen problemen te zijn met onjuiste omzetting.

Meer in het bijzonder heeft de overgrote meerderheid van de lidstaten (24), wat *de definitie van een e-factuur* betreft, een definitie van e-facturen in hun nationale wetgeving opgenomen die de definitie uit de richtlijn weerspiegelt. In vier lidstaten is de definitie niet ingevoerd of is deze enigszins anders dan die in de btw-richtlijn. Het *beginsel van technologische neutraliteit* is op eenvormige wijze omgezet en geen enkele lidstaat vereist het gebruik van bepaalde technologieën voor e-facturering. Hoewel vier lidstaten alleen e-factureringsoplossingen accepteren die expliciet in de nationale wetgeving staan vermeld, zijn de gegeven opties ruim genoeg om ervoor te zorgen dat de belastingbetaler keuzevrijheid heeft. Om het beginsel van *gelijke behandeling* te waarborgen zijn wettelijke voorschriften voor e-facturen die niet gelden voor papieren facturen in alle lidstaten afgeschaft[5].

2.2. Uitreiking en inhoud van facturen

De tweede factureringsrichtlijn heeft een aantal wijzigingen geïntroduceerd op het gebied van de uitreiking en inhoud van facturen. De richtlijn heeft drie specifieke factureringsregelingen aangepast: facturering door de afnemer ("self-billing"), vereenvoudigde facturering en periodieke facturering. De tweede factureringsrichtlijn heeft ook wijzigingen aangebracht in de factureringsvereisten die van toepassing zijn op grensoverschrijdende transacties met het oog op het verminderen van de lasten en het bevorderen van harmonisatie. De belangrijkste wijzigingen betreffen de factureringsregels die van toepassing zijn, het moment van uitreiking van facturen en de inhoud van grensoverschrijdende facturen.

Over het algemeen lijkt de richtlijn in zeer hoge mate te zijn omgezet. De dwingende vereisten van de tweede factureringsrichtlijn zijn allemaal omgezet in de nationale wetgevingen. Daarnaast hebben de lidstaten ook wijzigingen in hun nationale wetgevingen aangebracht die optioneel voor hen waren. Ten slotte hebben de lidstaten enkele andere wijzigingen als extra vereenvoudigingen ingevoerd. Hoewel deze niet waren voorzien in de richtlijn, spreken ze de richtlijn ook niet tegen.

Het is vermeldenswaardig dat de nationale wetgeving van sommige lidstaten al in overeenstemming was met de tweede factureringsrichtlijn wat uitreiking en inhoud van facturen betreft. Het aantal wijzigingen hing dan ook af van welke nationale wetgeving reeds bestond. De richtlijn had dus een ongelijk effect op de verschillende nationale rechtskaders. Voor de beoordeling zijn deze bepalingen daarom geprioriteerd op basis van de mate waarin er juridische wijzigingen zijn geweest (bijv. het aantal lidstaten waarin zij hebben geleid tot

[5] Zie voor meer details over de omzetting van de bepalingen inzake e-facturering hoofdstuk 3.1.1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

wijzigingen van het nationale rechtskader) en wat volgens btw-specialisten de impact ervan op het gedrag van het bedrijfsleven is geweest. Uit deze rangschikking blijkt dat de wijzigingen met betrekking tot het toepasselijk recht (artikel 219 bis van de btw-richtlijn), vereenvoudigde facturen (artikelen 220 bis, 226 ter en 238 van de btw-richtlijn), het moment van uitreiking van facturen (artikel 222 van de btw-richtlijn) en self-billing (artikel 224 van de btw-richtlijn) als substantieel kunnen worden beschouwd, terwijl de andere wijzigingen uit hoofde van de tweede factureringsrichtlijn een minder groot effect lijken te hebben gehad[6].

2.3. Andere factureringsregels

De tweede factureringsrichtlijn bevat één specifieke wijziging met betrekking tot kmo's: het zogenoemde gecombineerde kasstelsel voor bepaalde micro-ondernemingen. Uit de analyse van de omzetting van de kasstelselbepaling blijkt dat er geen tegenstrijdigheden zijn tussen de EU-regels en de nationale rechtskaders. Andere wijzigingen hebben betrekking op de regels voor verschuldigdheid van btw voor de intracommunautaire levering en verwerving van goederen en de omzetting daarvan heeft geleid tot een geharmoniseerde aanpak op dit vlak in de lidstaten.

3. Belangrijkste effecten van de tweede factureringsrichtlijn

3.1. De vermindering van de administratieve lasten

De vermindering van administratieve lasten voor bedrijven door de tweede factureringsrichtlijn is voornamelijk het gevolg van: i) de voorwaarden inzake e-facturering en ii) de voorwaarden inzake uitreiking en inhoud van facturen, die hebben gezorgd voor eenvoudigere en gehamoniseerde factureringsvereisten.

Wat e-facturering betreft, wordt erkend dat de tweede factureringsrichtlijn een positieve rol heeft gespeeld. De tweede factureringsrichtlijn was duidelijk een van de factoren die ertoe heeft geleid dat Europese bedrijven sinds 2014 meer gebruikmaken van *e-facturering*. Uit het onderzoek blijkt dat de tweede factureringsrichtlijn in de eerste plaats tot de vermindering van de administratieve lasten heeft geleid dankzij het toegenomen gebruik van ongestructureerde e-facturen[7], omdat de vereenvoudigingen de bedrijven ertoe hebben aangezet over te stappen van papieren facturen naar pdf-bestanden[8]. De tweede factureringsrichtlijn maakte geen onderscheid tussen gestructureerde[9] en ongestructureerde e-facturen. Door geen onderscheid te maken tussen de twee vormen van e-facturering en het beginsel van de technologieneutraliteit te versterken, heeft de richtlijn het gebruik van automatisch te

---

6 Zie deel 3.1.2. van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

7 Ongestructureerde e-facturen zijn facturen die elektronisch worden verzonden zonder voorgeschreven of specifiek formaat, bijvoorbeeld een e-mail met een pdf-bijlage of een fax ontvangen in elektronisch formaat en niet op papier.

8 Portable Document Format, een bestandsformaat voor het vastleggen en verzenden van elektronische documenten in het beoogde formaat

9 Gestructureerde elektronische facturen zijn facturen die in een gestructureerd elektronisch formaat worden uitgereikt, verzonden en ontvangen, wat de automatische en elektronische verwerking ervan mogelijk maakt.

verwerken facturen niet rechtstreeks gestimuleerd en heeft zij dus niet geleid tot een toename in het gebruik van gestructureerde e-facturen.

Wat de kwantiteit betreft[10], heeft de richtlijn de administratieve lasten voor bedrijven naar schatting met 1,04 miljard EUR verminderd tussen 2014 en 2017, waarvan ongeveer 920 miljoen EUR moet worden toegeschreven aan het gebruik van ongestructureerde facturering[11]. Micro-ondernemingen[12] hebben het meest geprofiteerd van dit effect van de tweede factureringsrichtlijn, aangezien zij ongestructureerde e-facturen gebruiken omdat zij niet zijn uitgerust om aan de eisen voor gestructureerde e-facturering te voldoen.

De herziening van de uitreiking en inhoud van facturen leidde volgens de beoordeling tot een vrij beperkte vermindering van de lasten. De bepaling die het grootste effect had op de vermindering van de administratieve lasten was de vereenvoudigde factureringsregeling (in kwantitatieve termen geraamd op ongeveer 38 miljoen EUR per jaar[13]).

3.2. Gevolgen voor de interne markt

De tweede factureringsrichtlijn heeft een positieve bijdrage geleverd aan de werking van de interne markt, voornamelijk dankzij e-facturering en grensoverschrijdende facturering.

Ten eerste laten de onderzoeksgegevens zien dat het aantal in de EU gevestigde handelaren die e-facturen heeft uitgereikt, is toegenomen van één op de vier in 2014 naar drie op de vier in 2018. Dit betekent dat de problemen die grensoverschrijdende e-facturering bemoeilijkten, zijn opgelost door de tweede factureringsrichtlijn en dat deze dus duidelijk heeft bijgedragen aan het toegenomen gebruik van e-facturen bij grensoverschrijdende transacties.

Ten tweede zijn met de tweede factureringsrichtlijn vier andere aanzienlijke wijzigingen aangebracht in de regels voor grensoverschrijdende facturering: i) de nieuwe regels inzake de toepasselijke factureringsregelingen (artikel 219 bis); ii) de uniforme termijn voor de uitreiking van facturen voor transacties binnen de EU (artikel 222); iii) de nieuwe regels inzake valutaomrekening (artikelen 91 en 230); en iv) de vereenvoudigde inhoud van facturen voor grensoverschrijdende transacties die onder de verleggingsregeling vallen (artikel 226 bis). Daarnaast hebben de nieuwe regels inzake self-billing (artikel 224) ook het gebruik van deze regeling voor grensoverschrijdende transacties vereenvoudigd. Deze wijzigingen hebben de rechtszekerheid vergroot van de factureringsregels die van toepassing zijn op transacties binnen de EU.

Het effect van de andere bepalingen uit de tweede factureringsrichtlijn op de interne markt wordt als beperkter beschouwd, aangezien zij geen invloed hebben gehad op de factureringsprocessen en dus eerder aan de aandacht van het bedrijfsleven zijn ontsnapt.

---

10 Zie voor de berekeningen deel 5.2 en deel 6 van het eindverslag over de evaluatie van de factureringsregels van Richtlijn 2006/112/EG.

11 De overige besparingen komen voort uit het vereenvoudigd facturerings- en kasstelsel.

12 Volgens de aanbeveling van de Commissie betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (C (2003) 1422) is een "micro-onderneming" een onderneming waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet en/of het jaarlijkse balanstotaal 2 miljoen EUR niet overschrijdt.

13 Zie voor de berekeningen punt 6.2.2. van het eindverslag over de evaluatie van de factureringsregels van Richtlijn 2006/112/EG.

3.3. De rol van de richtlijn bij de bevordering van kmo's

De meeste maatregelen van de tweede factureringsrichtlijn zijn van algemene aard en gelden zowel voor grote ondernemingen als kmo's. De vereenvoudiging en harmonisatie van het regelgevingskader leidt echter tot een vermindering van administratieve lasten en bijgevolg kunnen de maatregelen bijzonder gunstig zijn voor kmo's, die vanwege hun kleinere omvang gewoonlijk meer moeilijkheden ondervinden om te voldoen aan fiscale verplichtingen dan grote ondernemingen.

De tweede factureringsrichtlijn heeft een positief effect gehad op kmo's omdat er meer gebruik wordt gemaakt van *ongestructureerde e-facturering.* Dit positieve effect was belangrijker voor kmo's en micro-ondernemingen dan voor grote ondernemingen. De kmo's hebben van ongeveer 55 % van de lastenvermindering geprofiteerd als gevolg van een meer wijdverbreid gebruik van ongestructureerde e-facturering. Het verschil in lastenvermindering, dat nog steeds aanzienlijk is, wordt toegewezen aan grote ondernemingen, aangezien grote bedrijven een duidelijk groter aantal facturen uitreiken.

De richtlijn heeft ook twee factureringsregelingen gewijzigd die volledig of gedeeltelijk op kmo's zijn gericht, namelijk het kasstelsel en vereenvoudigde facturen, en dit heeft bijgedragen aan een grootschaliger gebruik hiervan. Een aantal lidstaten heeft de *kasstelselregeling* ingevoerd of het toepassingsgebied ervan uitgebreid na de wijzigingen die bij de tweede factureringsrichtlijn zijn ingevoerd. Naar schatting hebben dankzij de tweede factureringsrichtlijn ongeveer 60 000 extra micro-ondernemingen geprofiteerd van de kasstelselregeling. In het algemeen wordt het stelsel nog steeds slechts in beperkte mate gebruikt, omdat de keuze voor het kasstelsel wijzigingen in het boekhoudkundig proces vereist die in bepaalde gevallen tot hogere adviseurskosten leiden. De totale kostenbesparingen door het grotere gebruik van het kasstelsel als gevolg van de richtlijn zijn geschat op 33 miljoen EUR voor de tien lidstaten waarin de wijzigingen kunnen worden toegeschreven aan de tweede factureringsrichtlijn. Het belang van het kasstelsel gaat echter veel verder dan het beperken van de administratieve lasten. Tijdens de economische crisis, toen de economische omstandigheden verslechterden en de betalingen moeilijker werden, heeft het een zeer belangrijke rol gespeeld voor micro-ondernemingen.

De regeling voor vereenvoudigde facturen is vanwege de door tweede factureringsrichtlijn aangebrachte wijzigingen in een aantal lidstaten ingevoerd en in andere lidstaten is het toepassingsgebied ervan uitgebreid. Volgens de beoordeling heeft *de vereenvoudigde factureringsregeling* van alle bepalingen inzake uitreiking en inhoud van facturen (zie hierboven 3.1) het grootste effect gehad op de vermindering van administratieve lasten. Nog steeds blijft het gebruik van vereenvoudigde facturen grotendeels beperkt tot specifieke bedrijfssectoren, zoals huisvesting, restaurants, kleinhandel, tankstations en vervoersdiensten, waardoor de lastenvermindering niet substantieel is.

3.4. Bestrijding van btw-fraude

Als geheel was de richtlijn ook bedoeld ter ondersteuning van belastingcontroles, wat uiteindelijk moet leiden tot een verbeterde naleving van btw-regels. Met de tweede

factureringsrichtlijn zijn hiertoe twee bepalingen gewijzigd: i) de tijdslimiet voor de uitreiking van facturen voor transacties binnen de EU en ii) de regels inzake de verschuldigdheid van de btw bij leveringen en verwerving binnen de EU. Het kan echter niet worden aangetoond dat de richtlijn een significant effect heeft gehad op belastingcontrole of naleving van de btw-regels. De standpunten van belastingautoriteiten bevestigen dat de effecten van de tweede factureringsrichtlijn met betrekking tot naleving van de btw-regels, als deze er al zijn, behoorlijk beperkt zijn. Belastingautoriteiten en belanghebbenden zijn van mening dat op het gebied van de belastingcontrole niet veel meer kan worden bereikt door middel van factureringsregels. Aangezien de informatie uit facturering niet gemakkelijk beschikbaar is voor belastingautoriteiten, leggen zij nu de nadruk op systemen voor realtimerapportage die een betere risicoanalyse en meer gerichte controles mogelijk maken. Tegelijkertijd is het geruststellend dat de vereenvoudiging en harmonisatie van de vereisten voor facturering en e-facturering geen negatieve gevolgen hebben gehad voor de activiteiten op het gebied van de belastingcontrole.

4. Belangrijkste tekortkomingen van de richtlijn

Uit de beoordeling van de factureringsregels blijkt dat de tweede factureringsrichtlijn één tekortkoming heeft en dat er een paar beginnende problemen zijn, die hieronder worden beschreven.

4.1. Het gebrek aan duidelijkheid over BCAT

In het kader van e-facturering heeft de tweede factureringsrichtlijn het concept "bedrijfscontroles voor een betrouwbaar controlespoor" (BCAT) voorgesteld als middel voor het aantonen van de integriteit en authenticiteit (I&A) van e-facturen. Dit concept wordt nog steeds gezien als complex, het wordt niet eenduidig geïnterpreteerd door de belastingautoriteiten en het wordt slecht toegepast door marktdeelnemers in de hele EU. Belanghebbenden beschouwen dit als een tekortkoming van de tweede factureringsrichtlijn.

In de tweede factureringsrichtlijn (artikel 223) wordt vastgesteld dat marktdeelnemers zelf kunnen bepalen met welk bewijs zij de integriteit en authenticiteit van e-facturen aantonen. In de praktijk werden echter alleen de volgende methoden gebruikt: i) elektronische handtekening; ii) elektronische uitwisseling van gegevens (Electronic Data Interchange – EDI); en iii) BCAT. Als gevolg daarvan werkt BCAT als de standaardmethode voor de I&A van e-facturering voor alle ondernemingen die niet voor elektronische handtekeningen of EDI hebben gekozen. Dit betekent dat de meeste (of alle) bedrijven die e-facturen uitwisselen als niet-ondertekend pdf over een BCAT-systeem moeten beschikken. De naleving door bedrijven en de handhaving door belastingautoriteiten waren echter beperkt of zelfs onbestaande in sommige lidstaten. In het algemeen zijn de belanghebbenden van mening dat er in de richtlijn geen praktische definitie van BCAT wordt gegeven. Er werd in het afgeleid recht van de lidstaten en de toelichtingen van de Europese Commissie wel een aantal richtsnoeren gegeven. Ondanks deze inspanningen beschouwen de marktdeelnemers de gegeven begeleiding voor BCAT als onvoldoende en niet duidelijk genoeg. Dit vertaalt zich

in twijfel over de wijze waarop deze optie in de praktijk moet worden toegepast en over de vraag of deze tijdens belastingcontroles zal worden aanvaard.

4.2. Complexiteit van archiveringsregels

Een mogelijk nieuw aspect heeft betrekking op archiveringsregels. De tweede factureringsrichtlijn omvatte geen bepalingen inzake archivering. Sinds de omzetting van de richtlijn zijn de complexiteit en de fragmentatie van de regelgeving voor archivering ongelijk toegenomen. Dit komt door het feit dat bepaalde lidstaten zeer gedetailleerde regels hebben vastgesteld voor de elektronische archivering van fiscale documenten, die uiteraard ook van toepassing zijn op e-facturen. Bijna 40 % van de belanghebbenden is van mening dat nationale regels inzake het archiveren van e-facturen bezwarend en moeilijk na te leven zijn.

4.3. Nationale vereisten voor e-rapportage

Een andere kwestie die na de vaststelling van de tweede factureringsrichtlijn naar voren is gekomen, maar er geen direct gevolg van is, zijn de vereisten die meerdere lidstaten hebben ingevoerd met betrekking tot het indienen van elektronische aangiften voor bepaalde binnenlandse transacties. De lidstaten hebben dergelijke rapportage ingevoerd om frauduleuze activiteiten aan te pakken. Belanghebbenden denken dat de toename van dergelijke nationale eisen zou kunnen leiden tot minder harmonisatie en hogere administratieve lasten.

5. Conclusies en mogelijke verdere stappen

De beoordeling is grotendeels positief, aangezien de richtlijn de vereenvoudiging en harmonisatie van de regels inzake facturering en e-facturering in de EU op doeltreffende wijze heeft ondersteund. De tweede factureringsrichtlijn heeft bijgedragen aan het gebruik van ongestructureerde e-facturen, de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, de toename van rechtszekerheid voor marktdeelnemers en de goede werking van de interne markt. De bepalingen van de tweede factureringsrichtlijn blijven relevant en passend ten aanzien van de behoeften van de belanghebbenden, met name door duidelijkere, simpelere en meer geharmoniseerde regels voor e-facturering.

Op sommige vlakken, zoals de verbetering van belastingcontroles en de bevordering van kmo's, waren de resultaten positief, maar zijn de mogelijkheden van de bepalingen niet volledig benut.

Bij de beoordeling werd ook een van de tekortkomingen van de tweede factureringsrichtlijn vastgesteld, namelijk het gebrek aan duidelijkheid over BCAT. Daarnaast zijn er andere problemen ontstaan die niet veroorzaakt zijn door de tweede factureringsrichtlijn, maar door regelgeving op nationaal niveau, zoals complexe archiveringsvoorschriften en nationale vereisten inzake e-rapportage.

Met betrekking tot BCAT zouden er meer verduidelijkingen moeten worden gegeven om bovenstaande tekortkoming aan te pakken. Het is echter twijfelachtig of dergelijke

verduidelijkingen in de wetstekst kunnen worden verschaft. Dit komt doordat BCAT bedoeld is om zoveel mogelijk verschillende soorten bedrijfsprocessen te omvatten en elke definitie die in de richtlijn zou worden opgenomen, het toepassingsgebied ervan zou beperken. Ook brengt dit het risico met zich mee dat de definities door de technologische vooruitgang snel achterhaald zouden zijn. Tevens lijken de belastingautoriteiten vanwege de invoering van de vereisten voor e-rapportage minder waarde te hechten aan strikte regels inzake integriteit en authenticiteit (I&A). Tot slot zou het risico bestaan dat hier extra lasten voor het bedrijfsleven mee gepaard gaan, voornamelijk voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het zou daarom onderzocht kunnen worden of de verduidelijking van BCAT beter kan worden bereikt door toelichtingen van de Commissie en het delen van beste praktijken in de lidstaten. Dit zou gepaard kunnen gaan met enkele verdere verduidelijkingen over de juridische definitie van e-facturen.

Wat archiveringsregels betreft, een gebied dat door bedrijven als complex wordt beschouwd, zou het moeilijk zijn om op EU-niveau op te treden omdat de gedetailleerde voorschriften voor de opslag van facturen door de lidstaten worden vastgesteld. Met de ontwikkeling van digitale oplossingen kunnen de overwegingen op dit gebied zich bijvoorbeeld richten op de vraag of de ontwikkeling van een norm voor een Europese clouddienst voor het bewaren van facturen nuttig kan zijn.

Wat belastingcontrole betreft, zijn de huidige factureringsregels volgens de belastingautoriteiten en belanghebbenden goed afgestemd op de behoeften voor belastingcontroles en kan er met factureringsregels niet veel meer worden bereikt om deze controles nog meer te verbeteren. Een mogelijke wijziging van de btw-richtlijn voor dit doel zou dus niet veel meerwaarde opleveren. In plaats daarvan onderzoeken veel belastingautoriteiten momenteel hoe zij toegang tot transactiegegevens kunnen krijgen zonder fysieke of elektronische toegang tot facturen, om op die manier doeltreffende realtimevereisten voor e-rapportage in te voeren.

Bij eventuele verdere verbeteringen ter bevordering van kmo's moet de nadruk op het kasstelsel liggen. De kasstelselregeling wordt echter over het algemeen positief beoordeeld door belanghebbenden en er werden geen nieuwe problemen gesignaleerd.

De beperkte administratieve lastenvermindering wordt voornamelijk toegeschreven aan het kleinere gebruik van gestructureerde e-facturering. Dit was de beleidskeuze die in de tweede factureringsrichtlijn werd gemaakt. Voor een radicalere benadering, waarbij alleen gestructureerde e-facturen als geldig document worden beschouwd, zouden wijzigingen van de bestaande wetgeving nodig zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat de door de tweede factureringsrichtlijn ingevoerde regels volgens belastingautoriteiten en belanghebbenden goed werken en dat er geen belangrijke problemen zijn geconstateerd. In het kader van fraudebestrijding, nieuwe technologische ontwikkelingen en de recente ontwikkelingen in bepaalde lidstaten op het gebied van e-facturering en e-rapportage, zal de Commissie samen met de lidstaten onderzoeken of het potentieel van e-facturering nog beter zichtbaar kan worden gemaakt op EU-niveau. De Commissie zal ook na gaan denken over de vereisten inzake e-rapportage, in

het bijzonder met betrekking tot het effect op de interne markt als gevolg van de verschillende regels die in de lidstaten van toepassing zijn.