

Vergaderjaar 2020–2021

35 527

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet implementatie richtlijnen elektronische handel)

Nr. 10

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2021

Op 28 november 2018 publiceerden wij ons rapport Btw op grensoverschrijdende digitale diensten.¹ In dit rapport wezen we op nieuwe btw-regelgeving van de EU op het terrein van de grensoverschrijdende e-commerce, die in 2021 in werking zou treden. Het wetsontwerp voor de implementatie van deze nieuwe btw-regelgeving is sinds 14 juli 2020 bij uw Kamer in behandeling.²

In het laatste kwartaal van 2020 hebben we kennis genomen van de actuele stand van zaken op dit terrein. Op basis van de kennis en ervaring voortvloeiend uit ons eerdere onderzoek menen wij u op de hoogte te moeten stellen van de zorgen die bij ons leven met betrekking tot de ordelijke en tijdige implementatie in 2021 van de nieuwe btw-regelgeving.

One-Stop-Shop systeem

In ons rapport uit 2018 hebben we aandacht besteed aan de grensoverschrijdende digitale dienstverlening, zoals online dagbladen, streaming (films/series), games of voicemaildiensten. Begin 2015 is binnen de EU een één-loket-systeem geïntroduceerd voor dit type dienstverlening. Dit systeem staat bekend als het Mini-One-Stop-Shop-systeem (MOSS). Ondernemingen kunnen vrijwillig van dit systeem gebruik maken om eenvoudiger aan hun btw-verplichtingen te voldoen.

Het is een systeem waarmee ondernemers in één keer de aangifte en betaling van btw voor alle EU-lidstaten kunnen regelen via de belastingdienst van één van de lidstaten. In ons rapport uit 2018 concludeerden we dat de Belastingdienst voornemens had om het MOSS-systeem robuust te maken, maar dat de Belastingdienst op dit punt nog een lange weg te gaan had.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 442.

² Kamerstuk 35 527.

Ten tijde van ons onderzoek in 2018 was al bekend dat vanaf 2021³ het one-stop-shop systeem ook bruikbaar zou moeten worden voor grensoverschrijdende goederentransacties (afstandsverkopen) en overige diensten.⁴ Dit betekent een verruiming van de reikwijdte van het systeem tot alle soorten grensoverschrijdende e-commerce. Als gevolg hiervan groeit het (financieel) belang van dit systeem voor de btw-heffing en voor de betrokken ondernemers aanzienlijk. In ons rapport uit 2018 hebben we expliciet gewezen op de ingrijpende wijzigingen die voor 2021 waren voorzien en op het belang van een tijdige voorbereiding hierop.

Vorbereiding op aanpassingen EU-regelgeving 2021

Eind november 2020 heeft de Staatssecretaris van Financiën de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsontwerp implementatie richtlijnen elektronische handel aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵ In deze nota gaat de Staatssecretaris onder andere in op (de voorbereidingen op) de implementatie van de EU-regelgeving. Hij geeft aan dat de Belastingdienst nog onderzoek doet naar de mogelijkheden om via noodvoorzieningen de uitvoering van de nieuwe regels in Nederland met ingang van 1 juli 2021 te kunnen accommoderen. Dit onderzoek moet begin januari 2021 duidelijkheid geven of de inwerkingtreding per 1 juli 2021 gegarandeerd kan worden.

Voor de implementatie van de voorziene systeemaanpassingen en -vernieuwingen heeft de Belastingdienst enkele uitvoeringstoetsen opgesteld. Een eerste uitvoeringstoets van december 2019 ging ervan uit dat na besluitvorming een periode van vier jaar nodig zou zijn om een robuuste IV-voorziening⁶ te realiseren. Invoering zou dan op zijn vroegst in de loop van 2024 mogelijk zijn.

Omdat de EU-regelgeving een eerdere implementatie vereist, is in een later stadium een geactualiseerde uitvoeringstoets opgesteld. Deze uitvoeringstoets geeft aan dat de structurele IV-ondersteuning op 1 januari 2023 kan worden gerealiseerd, onder voorwaarde dat de capaciteit wordt opgeschaald en uitgaande van een startdatum voor implementatie van 1 september 2020. Volgens de uitvoeringstoets zou ondersteuning per 1 januari 2022 ook haalbaar zijn, als deels gebruik wordt gemaakt van tijdelijke oplossingen.⁷

Inmiddels is duidelijk geworden dat de implementatie van de nieuwe btw-regels op EU-niveau per 1 juli 2021 plaats zal vinden.⁸ Dat betekent dat de Belastingdienst deze datum alleen kan halen als nog een half jaar tijdswinst wordt geboekt ten opzichte van de meest positieve scenario's.

Het voorgaande betekent dat de Belastingdienst nog voor een grote uitdaging staat om een tijdige implementatie te realiseren. Daarbij zien we onder meer de volgende knelpunten:

- De implementatie zal voor een deel moeten steunen op tijdelijke voorzieningen en handmatige (nood)procedures.

³ Oorspronkelijk zou implementatie per 1 januari 2021 plaatsvinden; dit is later verschoven naar 1 juli 2021.

⁴ Het gaat hierbij om leveringen aan niet-belastingplichtige afnemers, zoals particulieren en niet om leveringen aan btw-ondernemers.

⁵ Kamerstuk 35 527, nr. 7.

⁶ Met IV is de geautomatiseerde informatievoorziening bedoeld.

⁷ Zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet implementatie richtlijnen elektronische handel van 15 juli 2020 (Kamerstuk 35 527, nr. 3, blz. 17–19).

⁸ Publicatieblad van de Europese Unie, L244, 29 juli 2020.

- Naast de aanpassingen als gevolg van de EU-regelgeving, moet ook rekening worden gehouden met systeemwijzigingen voortvloeiend uit de Brexit.
- Het niet tijdig implementeren van een goed werkende voorziening kan (financiële) gevolgen hebben voor het Nederlands bedrijfsleven en voor de Staat. Daarbij is onder meer te denken aan de volgende risico's:
 - Derving van (btw-)opbrengsten voor Nederland. De Europese Commissie heeft de opbrengst van het e-commerce pakket geraamd op € 7 miljard per jaar voor de hele EU. Voor Nederland gaat het om ongeveer € 150 miljoen per jaar.
 - Ondernemers kunnen zich niet registreren voor het nieuwe één-loket-systeem of er geen gebruik van maken. Dit kan leiden tot een verlegging van handelstromen met betrekking tot e-commerce.
 - Btw-aangiften en -betalingen vanuit andere EU-lidstaten gericht aan Nederland kunnen niet worden verwerkt via het nieuwe één-loket-systeem.
 - Mogelijk kunnen verleners van digitale diensten het bestaande MOSS-systeem niet blijven gebruiken en zullen zij mogelijk in de diverse lidstaten moeten registreren waar zij btw zijn verschuldigd.
 - De Europese Commissie kan een inbreukprocedure starten tegen Nederland bij niet-tijdige implementatie en bovendien zijn schadeclaims mogelijk van ondernemers en andere lidstaten.
- Zelfs als een tijdelijke oplossing op tijd kan worden geïmplementeerd, zullen aanvullende werkzaamheden nodig zijn om uiteindelijk een structurele oplossing te bereiken. Dit leidt tot extra kosten en levert risico's op voor handhaving en toezicht.

Resumerend geeft de stand van zaken per eind 2020 reden tot zorg over de implementatie van de nieuwe btw-regelgeving van de EU voor e-commerce.

Reactie Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Vanzelfsprekend hebben wij onze zorgen met de Staatssecretaris van Financiën gedeeld. In zijn reactie, die wij integraal op onze website (www.rekenkamer.nl) hebben opgenomen, laat de Staatssecretaris weten dat onze constatering hem bekend zijn en door hem volledig herkend worden. Hij realiseert zich dat het niet tijdig implementeren van het btw e-commercepakket per 1 juli 2021 grote (financiële en logistieke) gevolgen heeft voor het Nederlandse bedrijfsleven en voor de Staat. Hij heeft de Belastingdienst daarom begin 2020 verzocht alles in het werk te stellen om de implementatie te versnellen, met als resultaat dat de implementatie, deels met tijdelijke maatregelen, vervroegd zou kunnen worden naar 1 januari 2022. De Staatssecretaris onderkent dat het versnellen van de implementatie naar 1 juli 2021 uitvoeringsrisico's kent, die in kaart worden gebracht en worden voorzien van risico mitigerende maatregelen. Hij is zich ervan bewust dat deze risico's zeer serieus zijn en dat sprake is van een zeer tijdskritische implementatie, die bovendien complex en omvangrijk is.

De Staatssecretaris verwacht dat het lopende onderzoek van de Belastingdienst op zeer korte termijn wordt afgerond, waarna hij duidelijkheid zal geven over de mogelijke versnelling naar 1 juli.

Wij hopen met bovenstaande informatie de besluitvorming over de uitvoering te hebben bevorderd.

Algemene Rekenkamer,
A.P. Visser,
president

C. van der Werf,
secretaris