



Brussel, 1.12.2016
SWD(2016) 382 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**de voorstellen voor een richtlijn van de Raad, een uitvoeringsverordening van de Raad
en een verordening van de Raad betreffende de**

modernisering van de btw voor grensoverschrijdende b2c-e-commerce

{COM(2016) 757 final}
{SWD(2016) 379 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling betreffende de modernisering van de btw voor grensoverschrijdende e-commerce

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Welk probleem wordt aangepakt?

De noodzaak van een hervorming van het btw-regime voor grensoverschrijdende e-commerce is drieërlei. De problemen die moeten worden aangepakt, gaan terug op de bepalingen in de huidige btw-richtlijn en kunnen dus niet door de lidstaten worden opgelost zonder maatregelen op EU-niveau.

Om te beginnen is er de complexiteit van de btw-verplichtingen, die stevast wordt aangevoerd als een van de belangrijkste redenen waarom bedrijven zich niet toeleggen op grensoverschrijdende e-commerce; de eengemaakte markt blijft daardoor ontoegankelijk voor tal van bedrijven. Voor elke lidstaat waarnaar een bedrijf levert, bedragen de btw-nalevingskosten naar schatting gemiddeld 8 000 EUR per jaar. Deze kosten zijn aanzienlijk, met name voor midden- en kleinbedrijven.

Ten tweede is het huidige regime niet neutraal omdat EU-bedrijven duidelijk benadeeld zijn ten opzichte van niet-EU-bedrijven, die legitiem en anderszins btw-vrij naar de Unie kunnen leveren. Aangezien de btw-tarieven tot 27 % kunnen bedragen, is er een aanzienlijke verstoring ten gunste van niet-EU-bedrijven als er geen btw wordt geheven.

Ten derde leiden de complexiteit van het huidige regime en de bestaande vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen ertoe dat de lidstaten belangrijke belastinginkomsten mislopen. De verliezen bij grensoverschrijdende e-commerce als gevolg van gederfde btw-inkomsten en niet-naleving worden momenteel geschat op niet minder dan 5 miljard EUR per jaar.

Wat is het doel van dit initiatief?

De specifieke doelstellingen van dit initiatief bestaan erin i) de aan grensoverschrijdende e-commerce verbonden lasten ingevolge verschillende btw-regimes, die de handel binnen de EU belemmeren en de keuze van de consument ten onrechte beperken, zoveel mogelijk te verlichten, ii) een gelijk speelveld te creëren voor EU-bedrijven, zowel in de traditionele economie, de binnenlandse e-commerce als de grensoverschrijdende e-commerce, iii) het nalevingstoezicht en de fraudebestrijding door de nationale autoriteiten te faciliteren, en iv) ervoor te zorgen dat de btw-opbrengsten toevallen aan de lidstaat van verbruik.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Zonder gecoördineerde aanpak op EU-niveau zullen de hierboven aangekaarte problemen met nationale maatregelen alleen geen oplossing krijgen. De factoren die de oorzaak zijn van het ongelijke speelveld voor EU-bedrijven, zoals de btw-vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen en de drempelbedragen voor afstandsverkopen binnen de EU, gaan terug op de btw-richtlijn, die dus moet worden gewijzigd om deze knelpunten aan te pakken. Voorts kan een vereenvoudiging van de grensoverschrijdende btw-verplichtingen, zoals de uitbreiding van het mini-éénloketsysteem en een grotere afstemming tussen de lidstaten om een juiste belastingheffing te garanderen, alleen op EU-niveau worden bewerkstelligd.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Er zijn zes beleidsopties bekeken. Deze opties waren geïnspireerd op het verslag van de Deskundigengroep belasting van de digitale economie van de Commissie uit 2014, op een dialoog met het bedrijfsleven (met inbegrip van het mkb) en de lidstaten, en op discussies in de interdepartementale stuurgroep. De opties zijn zo opgezet dat zij telkenmale voortbouwen op de vorige, te beginnen met een minimale tussenkomst om de neutraliteitskwestie te regelen (optie 2), vervolgens de invoering van een grensoverschrijdende drempel om de problemen van micro-ondernemingen en start-ups op te lossen, en uiteindelijk de meer omvattende maatregelen die in de opties 4, 5 en 6 worden voorgesteld waarbij het mini-éénloketsysteem (MOSS) wordt uitgebreid zodat bedrijven gemakkelijk de btw kunnen voldoen die in andere lidstaten verschuldigd is. Bij optie 5 kan een bedrijf dezelfde verplichtingen volgen als die welke bij binnenlandse transacties gelden, in plaats van 28 verschillende regels te moeten toepassen naargelang de lidstaat van verbruik. Optie 6 voorziet in geharmoniseerde regels voor bedrijven die gebruikmaken van het uitgebreide MOSS voor b2c-transacties binnen de EU. De voorkeur gaat uit naar optie 5, waarbij een aantal vereenvoudigingen wordt ingevoerd in 2018 maar het leeuwendeel van de hervormingen, met name de uitbreiding van het MOSS, pas in 2021.

Aangezien de btw een EU-belasting is waarbij de btw-richtlijn (2006/112/EG) het algemene wetgevingskader vormt, wordt het niet mogelijk geacht de doelstellingen te bereiken zonder een wetgevingsvoorstel dat voorziet in de wijziging van deze richtlijn en de bijbehorende verordeningen.

Wie steunt welke optie?

Bedrijven zijn in het algemeen voorstander van de opties 4, 5 en 6, met een voorkeur voor optie 5, omdat deze

niet alleen de verstoringen aanpakt maar ook de inning van de btw en een aantal verplichtingen vereenvoudigt. Midden- en kleinbedrijven en start-ups zijn grote voorstanders van de invoering van een intra-EU-drempel om hun lasten zoveel mogelijk te verlichten — met optie 5 zullen zij in de aanloopfase van hun intra-EU-handel van de drempel kunnen profiteren en wanneer die wordt overschreden, zullen zij gebruik kunnen maken van aanzienlijke vereenvoudigingen. Postaanbieders maken zich zorgen over de afschaffing van de vrijstelling voor kleine zendingen omdat zij op de korte termijn problemen verwachten als zij invoer-btw moeten innen bij een groot aantal extra zendingen. Daarom wordt in optie 5 een aantal vereenvoudigingen voorgesteld om specifiek de lasten waarmee zij geconfronteerd zullen worden, te verlichten. Er zij op gewezen dat de keuze om deze zendingen in de heffing te betrekken, is ingegeven door de ongelijke concurrentievoorwaarden waarmee EU-bedrijven worden geconfronteerd, naast de aanzienlijke belastinginkomsten die de lidstaten mislopen. Koerierdiensten zijn in het algemeen voorstander van de opties 4, 5 en 6, waarbij importeurs van goederen die bestemd zijn voor de eindafnemer, gebruik kunnen maken van het MOSS totdat de douanedrempel wordt bereikt.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Er zijn aanzienlijke voordelen aan deze optie verbonden: 1) de totale nalevingskosten voor het bedrijfsleven zullen met 55 % (of 2,3 EUR miljard) dalen ten opzichte van een ongewijzigde situatie, en een bedrijf dat in het buitenland actief wil worden, zal zelfs 95 % minder kosten hebben dan wanneer het zich rechtstreeks moet registreren, 2) het concurrentievermogen van de EU-bedrijven in de traditionele en de digitale economie zal stijgen doordat komaf wordt gemaakt met de scheefgetrokken concurrentiesituatie met niet-EU-bedrijven, die voortaan btw zullen moeten aanrekenen op alle prestaties naar de EU, 3) de e-commerce binnen de EU zal toenemen, en 4) de btw-inkomsten van de lidstaten zullen (vanaf 2021) met 7 miljard EUR per jaar stijgen dankzij een betere naleving en de afschaffing van de btw-vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Wat de kosten voor de lidstaten betreft, heeft deze optie het grote voordeel dat de infrastructuur al beschikbaar is (in de vorm van het bestaande MOSS) en de uitbreiding van het MOSS tot materiële goederen normaliter dus geen grote technische uitdagingen met zich zal meebrengen.

Wat zijn de gevolgen voor grote bedrijven, het mkb en micro-ondernemingen?

Een ander belangrijk voordeel is dat het initiatief mkb-vriendelijk is — met de invoering van een drempel voor de wijzigingen die vanaf 2021 van kracht worden, zullen meer dan 400 000 bedrijven in het buitenland zaken kunnen doen zonder dat zij zich voor het MOSS hoeven te registreren. Zo zullen zij in het buitenland meer activiteiten kunnen ontplooiën. Als ze blijven groeien en uiteindelijk de drempel overschrijden, zullen ze nog altijd de regels van hun eigen land ("thuisstaatregele") - met uitzondering van de btw-tarieven - kunnen blijven toepassen en gebruikmaken van het MOSS om gemakkelijk de btw die in andere lidstaten verschuldigd is, te voldoen. Micro-ondernemingen zullen profiteren van de invoering van een nieuwe grensoverschrijdende EU-drempel voor elektronische diensten in 2018 en van een vereenvoudiging van de voorschriften voor het bepalen van de lidstaat van de eindafnemer.

Belanghebbenden zoals de openbare postbedrijven zullen tijd nodig hebben om hun systemen aan deze wijzigingen aan te passen, met name omdat alle commerciële leveringen naar de EU voortaan aan de btw onderworpen zullen zijn. Niet-EU-verkopers zullen de mogelijkheid hebben om de btw te voldoen via het MOSS zoals dat nu al het geval is voor elektronische diensten, hetgeen de inklaringsprocedures voor goederen afkomstig van buiten de EU aanzienlijk zal vereenvoudigen. Ook in gevallen waarin niet-EU-verkopers geen gebruik zullen maken van het MOSS, zal worden voorzien in vereenvoudigde btw-vereisten bij invoer, met name om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van postaanbieders. Als datum van tenuitvoerlegging wordt 2021 voorgesteld. Hierdoor zullen de diverse belanghebbenden doeltreffend kunnen reageren op de uitdagingen waarmee zij door de afschaffing van de vrijstelling voor kleine zendingen bij invoer zullen worden geconfronteerd.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Zoals hierboven werd vermeld, zullen de belastinginkomsten van de lidstaten stijgen. De invoergerelateerde wijzigingen waarbij alle zendingen voortaan aan de btw worden onderworpen, zal de douanediensten voor een aantal uitdagingen plaatsen, maar deze zullen worden ondervangen door investeringen in IT-oplossingen via EU-programma's. Door het jaar 2021 als datum van tenuitvoerlegging te kiezen, wordt ook de nodige tijd ingecalculeerd om aanpassingen door te voeren.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Er zijn geen andere significante gevolgen.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking zal toezien op de voortgang van de tenuitvoerlegging, met name op de indicatoren die betrekking hebben op de mate van ingang bij het bedrijfsleven, de naleving en de btw-inkomsten via het MOSS.