Beleidskompasformulier voor **internetconsultatie**

Titel:

Internetconsultatie Wet implementatie richtlijn btw in het digitale tijdperk inzake de verplichte e-facturatie tussen ondernemers (B2B) en digitale rapportage aan de Belastingdienst

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Toelichting

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

EU-lidstaten die het btw-gat willen verkleinen door de zichtbaarheid en handhaving van btw-aangiften te verbeteren en ook de administratieve lasten willen verlagen. Alle ondernemers die grensoverschrijdend handelen met ondernemers in andere EU-lidstaten. Btw-belaste ondernemers die handelen met ondernemers in Nederland. Softwareontwikkelaars, zoals ERP, boekhoud- en facturatiesoftwareontwikkelaars. Adviseurs zoals fiscalisten en advieskantoren. Belangen- en brancheverenigingen. Interne belanghebbenden zijn overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, Logius, NPa, RvO, RDI, CBS en andere overheidsorganisaties die belast zijn met inkoop etc. Regelgevende instanties: de Europese Commissie (DG TAXUD), de Ministeries van Financiën, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Voor e-facturatie: De Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het onderdeel e-facturatie. E-facturatie is in Nederland momenteel verplicht in B2G-verhoudingen (Business-to-government). Overheden van landen waar e-facturatie al verplicht is in B2B-verhoudingen. Bovenstaande softwareleveranciers die e-facturatie pakketten aanbieden. Voor digitale rapportage: Lidstaten die nu al een verplichte digitale rapportage hebben zoals Italië, Hongarije en Portugal. Deze rapportage is echter niet gelijk aan de rapportage die vanuit de Europese Commissie verplicht en geharmoniseerd wordt.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Vanaf het moment van publicatie van het Europese voorstel voor een Richtlijn en tijdens de onderhandelingen daarover als de voorbereiding en uitwerking van deze conceptwetgeving hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met belanghebbenden. Door middel van verschillende stakeholderbijeenkomsten, overleggen met softwareleveranciers en koepelorganisaties van fiscaal dienstverleners, een MKB-toets die is uitgevoerd om input te krijgen vanuit het bedrijfsleven en bijeenkomsten met VNO-NCW en MKB-Nederland.

1. Wat is het probleem?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Het huidige btw-stelsel is onvoldoende gedigitaliseerd, waardoor belastingdiensten beperkt zicht hebben op transacties en btw-fraude. Dit draagt bij aan de btw-kloof, het verschil tussen de btw die volgens de regels verschuldigd is en de btw die daadwerkelijk wordt geïnd.

Daarnaast is er voor ondernemers die grensoverschrijdend opereren binnen de EU een hoge administratieve last door versplinterde rapportage- en facturatieverplichtingen die gelden in verschillende lidstaten.

Digitalisering van het btw-stelsel door middel van verplichte e-facturatie en digitale rapportage geeft meer handvatten voor een betere handhaving en biedt ondernemers de kans om hun administratieve processen te automatiseren en te stroomlijnen binnen de EU.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De Europese Commissie identificeert een aantal oorzaken voor de btw-kloof.[1] Een van die oorzaken is fraude. Daarnaast is een deel van de btw-kloof toe te schrijven aan betalingsonmacht en faillissementen van bedrijven. Tot slot is sprake van fouten die de ondernemer of dienst administrateur maakt in de naleving van de btw-regelgeving of indiening van de btw-aangiften.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De Europese Commissie publiceert jaarlijks het VAT Gap Report, waarin wordt geschat hoeveel btw-inkomsten de EU-lidstaten mislopen. De btw-kloof (VAT gap) wordt geschat aan de hand van het verschil tussen de geïnde btw en de btw die volgens de geldende regels had moeten worden geïnd.

Uit het VAT Gap Report 2025 blijkt dat de btw-kloof in 2023 voor de EU als geheel naar schatting € 128 miljard bedroeg. Voor Nederland werd deze geschat op € 5,725 miljard.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Bij grensoverschrijdende transacties binnen de EU moeten ondernemers een factuur uitreiken. Dit kan op papier of (indien de afnemer dit accepteert) elektronisch. Daarnaast dienen ondernemers de relevante transacties te verwerken in hun periodieke btw-aangifte. Intracommunautaire leveringen van goederen en bepaalde diensten moeten daarnaast opgenomen worden in de opgaaf intracommunautaire prestaties (ICP). Deze rapportage wordt op tijdvakbasis ingediend en bevat beperkte informatie (btw-identificatienummer van de afnemer en het totaalbedrag per afnemer waarvoor gepresteerd is).

Indien de Belastingdienst meer informatie wenst over een specifieke transactie dan dient deze informatie opgevraagd te worden bij de leverancier of afnemer. Als de Belastingdienst informatie uit een andere EU-lidstaat nodig heeft, moet een SCAC[2]-verzoek worden ingediend om deze gegevens op te vragen. Het huidige beleid zorgt voor een informatieachterstand bij de Belastingdienst om tot effectieve handhaving te komen.

E-facturatie is een vereiste om per transactie informatie in realtime te kunnen verkrijgen. Daarnaast biedt e-facturatie ondernemers de mogelijkheid om administratieve processen verder te automatiseren.

[1] European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, Syntesia, CASE, Intellera, Poniatowski, G. et al., VAT gap in Europe – Report 2025, Publications Office of the European Union, 2025.

[2] Permanent Comité inzake administratieve samenwerking

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan blijft de situatie zoals hiervoor beschreven in stand. Het digitaliseren van het btw-stelsel om het fraude- en toekomstbestendiger te maken rechtvaardigen overheidsingrijpen.

Los daarvan volgt uit het Unierecht dat deze richtlijn moet worden geïmplementeerd. De uiterste deadline voor omzetting van dit deel van de richtlijn in nationale wetgeving is gesteld op 30 juni 2030. Uiterlijk vanaf 1 juli 2030 moeten lidstaten de nieuwe regels betreffende grensoverschrijdende handel ook daadwerkelijk toepassen.

Indien de overheid niets doet (nuloptie), blijft implementatie van verplicht Europees recht uit.

2. Wat is het beoogde doel?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

1. Het creëren van een geharmoniseerde rapportage op transactiebasis om betere data sneller beschikbaar te stellen aan de lidstaten voor handhaving. Om dit doel te bereiken is verplichte e-facturatie essentieel om de rapportage te automatiseren en fouten te beperken.
2. Het verbeteren van de mogelijkheden voor belastingautoriteiten wat betreft het toezicht op en de handhaving van de naleving van btw-verplichtingen van ondernemers. Voor de nationale opties geldt als beleidsdoel ook het verbeteren van de dienstverlening door de Belastingdienst.
3. Het verlichten van administratieve lasten voor ondernemers die zakendoen met andere ondernemers binnen de EU. Door e-facturatie de norm te maken kunnen administratieve processen geautomatiseerd worden.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

SDG 8 – Eerlijk werk en economische groei
SDG 9 – Industrie, innovatie en infrastructuur
SDG 16 – Vrede, justitie en sterke publieke diensten

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het doel van de voorgestelde e-facturatie en digitale rapportageverplichting is om de btw-kloof te verkleinen en de administratieve last voor ondernemers te verlichten. Het wetsvoorstel betreft de implementatie van verplichte Europese regelgeving. Er zijn geen andere beleidsinstrumenten waarmee dit doel kan worden gerealiseerd.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

De beleidsopties voor lidstaten bij het implementeren van deze regels zijn beperkt. De beleidskeuzes die lidstaten wel moeten maken is het al dan niet binnenlands verplicht stellen van e-facturatie en digitale rapportage, en het al dan niet verplicht stellen van digitale rapportage over intracommunautaire verwervingen.

Lidstaten die van oordeel zijn dat de genomen maatregelen met betrekking tot e-facturatie en digitale rapportage voldoende waarborgen bieden dat de leverancier of dienstverrichter de benodigde gegevens aan de belastingdienst verstrekt telkens wanneer een factuur wordt uitgereikt, kunnen afzien van de verplichting voor de afnemer van de goederen of diensten om die handelingen als intracommunautaire verwerving te rapporten.

c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

Het doel van de verplichte e-facturatie en digitale rapportage bij grensoverschrijdende handel tussen ondernemers binnen de EU is het creëren van een geharmoniseerde real time rapportage op transactiebasis om betere data sneller beschikbaar te stellen aan de lidstaten voor handhaving. Om dit doel te bereiken is verplichte e-facturatie essentieel om de rapportage te automatiseren en fouten te beperken.

Binnenlands e-facturatie en digitale rapportage sluiten aan bij het streven naar een meer efficiënte en digitale bedrijfsvoering in Nederland. Daarnaast worden de administratieve lasten voor ondernemers verminderd en de handhaving door de Belastingdienst verbetert. Ook kiezen omliggende landen voor dergelijke rapportageverplichtingen (o.a. België, Duitsland, Frankrijk, Polen, Italië). Door te kiezen voor binnenlandse rapportage wordt het reële risico op een waterbedeffect voorkomen, waarbij btw-fraude zich zou kunnen verplaatsen naar Nederland. Grensoverschrijdende btw-fraude materialiseert namelijk in binnenlandse schakels ná een intracommunautaire transactie (zogenaamde carrouselfraude).

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Het gevolg is dat bovengenoemde doelen worden bereikt door deze EU-regelgeving te implementeren. De verwachting is dat door binnenlandse e-facturatie en digitale rapportage verplicht te stellen een gelijker speelveld voor ondernemers wordt gecreëerd, doordat fraude effectiever kan worden bestreden. Tegelijkertijd bieden de gegevens uit digitale rapportage de mogelijkheid om toezicht en dienstverlening gerichter en efficiënter in te richten, waardoor ondernemers op termijn minder toezichtslasten ervaren en kunnen profiteren van een betere dienstverlening. Onder meer doordat de verwachting is dat onbedoelde fouten in de administratie worden voorkomen waardoor toezicht efficiënter kan worden uitgevoerd.

Door de afnemer niet vrij te stellen van digitale rapportage van de intracommunautaire verwerving kunnen fraudeketens door middel van de koppeling van leveranciers- en afnemersdata sneller als samenhangend netwerk worden herkend, nationaal en in EU-verband. Dit is van belang voor de snelheid van de opsporing en de onderbouwing van (strafrechtelijk) bewijs.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Op basis van de verplichte-toetsenwijzer zijn de volgende verplichte toetsen van toepassing op dit traject:
1. Regeldruktoets
2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
3. Privacytoets wetgeving
4. Bedrijfseffectentoets
5. MKB-toets

5. Wat is de voorkeursoptie?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Zie hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);
- brede maatschappelijke impact?

Zie paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

- Handhaafbaarheid van e-facturatie
- Tijdige beschikbaarheid voor specificaties aanleveren data aan Belastingdienst
- Waarborging van de veiligheid van bedrijfsgevoelige informatie

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Zie hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting.